

# Aktualitetsprövning av RUF5 2001

Samråd 2004

## Regionplane- och trafikkontorets rapporter

- 1998 • 6 Regioner, handel och tillväxt
- 1999 • 1 Scenarier för utbildning i Stockholmsregionen
- 1999 • 2 Kompetensutveckling och utbildning i Östersjöregionen
- Bilaga: Kompetensindikatorer för Östersjöregionen
- 1999 • 3 Dagens ungdom är morgondagens vuxna
- 1999 • 4 Utvecklingspolitik i tre storstadsregioner
- 1999 • 5 Regionala skillnader i Stockholms län
- 2000 • 1 EU Capital Regions towards Sustainable Mobility
- 2000 • 2 Stockholmsregionen i världen
- 2000 • 3 Vatten i Stockholmsregionen
- 2000 • 4 Social atlas över Stockholmsregionen
- 2000 • 5 Storstadspolitik i debatt och handling
- 2000 • 6 Bostad? Underlag för regionplan 2000
- 2000 • 7 Framtidens skärgård
- 2000 • 8 Energiförsörjningen 2000–2030
- 2001 • 1 Stockholmsregionens roll för Sveriges tillväxt
- 2001 • 2 Storstadskonkurrens i norra Europa
- 2001 • 3 Blåstrukturen i Stockholmsregionen
- 2001 • 4 Upplevelsevärden
- 2001 • 5 Kvinnorna, näringslivet och framtiden
- 2001 • 6 Informationssystem för regionala grönområden
- 2002 • 1 Mälardalen – en region?
- 2002 • 2 Trafikpolitik i Nordamerika och Asien
- 2002 • 3 Fler till högre utbildning
- 2003 • 1 Flera kärnor
- 2003 • 2 Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning
- 2003 • 3 Destination Stockholm
- 2003 • 4 Trafikpolitik – samspelet mellan stat och region
- 2003 • 5 Hållbar utveckling för forskningen?
- 2004 • 1 Yrkesutbildning i Stockholmsregionen

## Program och förslag

- 1996 • 9 Möt framtiden med öppna ögon
- 1996 • 10 En ekonomisk strategi
- 1996 • 11 En social strategi
- 1996 • 12 En miljöstrategi
- 1996 • 13 Regionplan 1991, reviderade grundantaganden 1996
- 1997 • 1 Stockholmsregionens framtid, skiss till en långsiktig strategi
- 1997 • 2 Vill du delta i dialog om Stockholmsregionens framtid?
- 1998 • 1 Regionplan 2000 – Program
- 1998 • 2 Debatten om Stockholmsregionens framtid – Samrådsredogörelse
- 1999 • 1 Program för Ekonomisk tillväxt, förnyelse och integration i Stockholmsregionen
- 1999 • 2 Program för Kompetensutveckling och FoU i Stockholmsregionen
- 2000 • 1 Stockholmsregionens framtid En långsiktig strategi
- 2000 • 2 En region för framtiden
- 2000 • 3 Regionplan 2000
- 2000 • 4 Trafiken i regionplan 2000
- 2000 • 5 Ekonomisk tillväxt, förnyelse och integration
- 2000 • 6 Kompetensutveckling och FoU
- 2000 • 7 Östersjöperspektivet
- 2001 • 1 RUFSS Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen
- 2001 • 2 RUFSS Samrådsredogörelse
- 2002 • 1 Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. Synpunkter på utställningsförslag
- 2002 • 2 Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen. Antagen regionplan
- 2003 • 1 Lägesrapport 2003 om förnyelse, integration och kompetens i Stockholmsregionen
- 2003 • 2 Insatser för förnyelse och integration i Stockholmsregionen – 2003
- 2003 • 3 Insatser för kompetens och FoU i Stockholmsregionen – 2003
- 2003 • 4 Regional Development Plan 2001 for the Stockholm Region

---

Grafisk form inlaga: Sara Webjörn, RTK

Grafisk form omslag: SOYA, [www.soya.se](http://www.soya.se)

Omslagskarta: Kerstin Rundlöf, RTK

Ur Terrängkartan © Lantmäteriverket Gävle 2004.

Medgivande M2004/4172

Tryck:Katarina Tryck, Stockholm 2004

RTN 2003-0351

ISSN 1402-1331

ISBN 91-86-57488-4

# Förord

I den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFSS 2001) anges att planen behöver hållas aktuell och att landstingsfullmäktige under varje mandatperiod bör ta ställning till utvecklingsplanens aktualitet. Landstingsfullmäktige beslutade vid antagandet av RUFSS 2001 i maj 2002 att uppdra åt Regionplane- och trafiknämnden att ansvara för dess aktualitetsprövning under nästkommande mandatperiod, d.v.s. den innevarande.

Som ett led i arbetet med att pröva planens aktualitet har denna rapport tagits fram. Regionplane- och trafiknämnden har beslutat att utan eget ställningstagande sända ut rapporten på remiss till ett stort antal kommuner, statliga myndigheter, organisationer och andra organ som väntas ha intresse av att delta i prövningsprocessen.

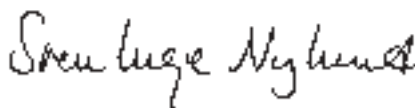
Rapporten beskriver tillståndet i regionen och diskuterar de grundantaganden som RUFSS 2001 bygger på. Vidare redovisas ny kunskap och nya frågeställningar av strategisk betydelse för den regionala utvecklingsplaneringen. I rapporten diskuteras också frågor som handlar om utvecklingsplanens geografiska räckvidd, tidshorisont och roll.

Beskrivningarna och de diskuterande delarna av rapporten bygger på befintligt material inom respektive område. Materialet till denna samrådsrapport har samlats in i en process som involverat många. Frågor har ställts till regionens aktörer om iakttagelser av förändringar i omvärlden som påverkar regionplanens aktualitet. I arbetet har

också synpunkter vägts in som framkommit i de remisser som genomfördes under 2003 kring Storstadspolitik, Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning och Flera kärnor. Regionplane- och trafikkontoret (RTK) har uppdaterat kunskapen om förhållanden i regionen, bedömt sådana utvecklingstendenser och framtidstrender som kan påverka regionplanens aktualitet samt identifierat nya förhållningssätt och frågor som kan behöva beaktas när en ny planeringsprocess inleds – vare sig det sker snart eller om några år. Den av RTK nyligen publicerade lägesrapporten 2004 om genomförandet av RUFSS 2001 har också varit en viktig del av kunskapsunderlaget.

Samrådsrapporten är ett diskussionsunderlag och en analys hjälp för aktualitetsprövningen av RUFSS. Den som svarar på remissen bör utgå från själva RUFSS, som kan beställas från RTK. I rapporten ställs ett antal frågor till remissinstanserna. Frågorna syftar främst till att få en samlad bild av hur olika aktörer bedömer den nu gällande regionala utvecklingsplanens aktualitet. I den senare delen av rapporten ställs även frågor kring formerna för en fortsatt regional utvecklingsplanering.

Stockholm i september 2004



Sven-Inge Nylund  
Regionplanedirektör

# Innehåll

Förord	3	Att leva och verka i Stockholmsregionen	29
Vad är en aktualitetsprövning?	5	Regionens fysiska struktur	30
RUFSS 2001 – en del i en pågående process	5	Social utveckling och integration	38
Den regionala utvecklingsplanens uppläggning och roll	6	Kunskaps- och tjänsteregion	40
Uppdraget att aktualitetspröva RUFSS	7	Att diskutera i samrådet	42
Att diskutera i samrådet	8	Hållbar utveckling	43
Regionens utveckling 2001–2004	9	Helhetssyn	43
Regionens läge 2000 och i dag	9	Långsiktighet	44
Den ekonomiska utvecklingen	10	Robusthet	44
Befolkningsutvecklingen	12	Täthetens betydelse för hållbar utveckling	45
Miljöförhållanden	13	Att diskutera i samrådet	45
Att diskutera i samrådet	14	Sammanfattande diskussion inför aktualitetsprövningen	46
Regionens internationella konkurrenskraft och betydelse för Sverige	15	Frågorna i samrådet	46
Internationell konkurrenskraft	15	Hur aktuell och relevant är den regionala utvecklingsplanen?	46
En innovativ region	17	Den regionala utvecklingsplanens omvärldssyn	46
Stockholmsregionens roll i Östersjöområdet	17	Den regionala utvecklingsplanens analyser och strategier	47
Regionens nationella betydelse	19	Inför den fortsatta planeringsprocessen	49
Storstadspolitik	20	Ramen för den regionala planeringen	49
Klimatpåverkan	20	Långsiktiga utvecklingstendenser	49
Flyg och hamnar – portar mot omvärlden	21	Planeringshorisonten och den geografiska omfattningen	51
Att diskutera i samrådet	23	Den regionala utvecklingsplanens roll för andra planeringsprocesser	51
Stockholm-Mälardalen i samverkan	24	Avvägning mellan fokus och kraftsamling kontra bredd och helhetssyn	52
Ömsesidig nytta – ömsesidiga behov	24	Tre frågor om formerna för den fortsatta planeringen	57
Flyttrörelser över länsgränserna	25		
Arbetsmarknadsregionen	25		
Infrastruktursatsningar	26		
Samspel mellan Stockholm och andra städer i Mälardalen	27		
Utvecklad samverkan kring vattenfrågor inom Stockholm-Mälardalen	27		
Samverkan och samplanering	28		
Att diskutera i samrådet	28		

# Vad är en aktualitetsprövning?

Landstingsfullmäktige har beslutat att regionala aktörer, såsom kommuner, statliga myndigheter och organisationer och därefter landstingsfullmäktige under varje mandatperiod ska få ta ställning till hur pass aktuell den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUF 2001) är. Detta kallas för aktualitetsprövning. På Regionplane- och trafiknämndens (RTN:s) uppdrag genomför därför Regionplane- och trafikkontoret (RTK) ett brett samråd under hösten 2004. Därefter utarbetas en aktualitetsrapport som föreläggs landstinget i slutet av år 2005.

Aktualitetsprövningen gäller hur användbar utvecklingsplanen är som planerings- och verksamhetsstöd för regionens aktörer i dag. Samrådet ska pröva om de förutsättningar som RUF 2001 bygger på fortfarande är giltiga och om de strategier som planen innehåller är relevanta och tillräckliga.

RUF granskas inte bara ur Stockholms läns perspektiv. Redovisningen och diskussionen omfattar även de angränsande länen i Mälardalen, när det gäller länsöverskridande regionala angelägenheter.

Om regionens aktörer inte anser att RUF fortfarande fungerar som ett underlag för den egna verksamheten, bör en ny planeringsprocess inledas. Men även om RUF ännu är relevant, bör regionens aktörer – och slutligen landstingsfullmäktige – besluta när en ny utvecklingsplanering ska inledas och hur den ska läggas upp.

## RUF 2001 – en del i en pågående process

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUF 2001), är en regionplan enligt plan- och bygglagen och har som sådan en giltighetstid på sex år. Planen prövades av regeringen i november 2002 och gäller därmed till december 2008. En plan färgas av de förhållanden som råder när den utarbetas. Därför beslöt landstingsfullmäktige när RUF antogs i maj 2002 att ”uppdraga åt Regionplane- och trafiknämnden (RTN), att följa upp planen och ansvara för dess aktualitetsprövning under nästkommande mandatperiod”. Dessutom ska Regionplane- och trafikkontoret (RTK), årligen rapportera till nämnden och landstingsfullmäktige hur regionplanens genomförande fortgår. En första sådan rapport godkändes av RTN i maj 2004: *Genomförande av RUF 2001 – Lägesrapport 2004*.

En aktualitetsbedömning har ett bredare perspektiv än en lägesrapport och ska pröva om de förutsättningar som RUF bygger på fortfarande är giltiga och om de strategier som RUF innehåller är relevanta och tillräckliga.

RUF är formellt ett dokument som antagits av landstinget och fastställt av regeringen. Men i praktiken fungerar planen som en ”hållpunkt” i en pågående process. RTK ska därför på RTN:s uppdrag fördjupa analysen och utveckla strategierna för särskilt

- planerings- och utvecklingsfrågor i Mälardalen
- utveckling av en tät och sammanhållen region
- en ny nationell storstadspolitik
- hållbar regional utveckling samt
- Stockholms skärgård och kuststräckan.

RTK har sedan 2001 genomfört ett antal studier som remissbehandlats och därefter godkänts av nämnden<sup>1</sup>. En analys av hur väl RUFSS perspektiv ligger i linje med hållbar utveckling har genomförts<sup>2</sup>. Dessutom pågår arbetet med en delregional plan för skärgården<sup>3</sup>.

## Den regionala utvecklingsplanens uppläggning och roll

RUFSS utgår från tre övergripande mål för regionens utveckling:

- Internationell konkurrenskraft
- Goda och jämlika levnadsvillkor
- Långsiktigt hållbar livsmiljö

Dessa mål ska uppnås med hjälp av fem strategier:

- Öka regionens kapacitet
- Skapa attraktiva kärnor och stärk innovationsmiljön
- Vidga och håll ihop regionen
- Utveckla effektiva system och strukturer
- Internationalisera regionen

Strategierna genomförs genom åtgärder inom nio områden:

- förnyelse och innovationer
- integration och invandring
- kompetensutveckling samt forskning och utveckling (FoU)
- bebyggelsestruktur
- grön och blå struktur
- transportsystemet
- mark och lokaler för verksamheter och service
- bostadsmarknad och bostadsbyggande
- teknisk försörjning.

De åtgärder och inriktningar som förordas inom dessa områden är av olika slag. Vissa är konkreta insatser, som att bygga fler studentlägenheter, andra uttrycker förhållningssätt, som till exempel att ”skydda värdefulla områden”.

## Den administrativa och funktionella regionen

RUFSS är en regional utvecklingsplan och samtidigt regionplan för Stockholms län. För utvecklingsfrågorna ligger fokus på den funktionella regionen, medan regionplanen, enligt lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län (SFS 1987:147), omfattar länet, det vill säga den administrativa regionen. När RUFSS utarbetades sammanföll den funktionella regionen tämligen väl med den administrativa. Men redan då fanns en tydlig tendens att de regionala sambanden allt oftare sträckte sig över länsgränserna – framför allt mot övriga Mälardalen – i vissa avseenden. Denna tendens har fortsatt, om än i långsam takt, vilket bland annat framgår av att pendlings- och flyttmönster förändras.

Aktualitetsprövningen har därför inte ett begränsat länsperspektiv utan redovisningen och diskussionen vidgas när det gäller regionala länsöverskridande förhållanden.

## Den regionala utvecklingsplanens roll

Den regionala utvecklingsplanen ska vara ett instrument för regionens aktörer i deras arbete – enskilt och gemensamt – att förverkliga de övergripande regionala målen. Dessa kan inte uppnås om inte aktörerna bryter ner dem till sina egna mål.

RUFSS har, sedan den antogs, fungerat som underlag för ett antal processer som är viktiga för regionen:

*Stockholmsberedningen* har baserat sina analyser, strategier och förslag på RUFSS. Planen låg också till grund för regionens medverkan i *infrastrukturplaneringsomgången* för perioden 2004–2015. I landshövding Mats Hellströms uppdrag från regeringen att överlägga med kommunerna i länet, liksom med andra berörda parter, om möjligheterna att öka *bostadsbyggandet i regionen*

<sup>1</sup> RTK Rapport 2:2003 *Stockholmsregionens samband med sin nära omgivning*.

RTK Rapport 1:2003 *Flera kärnor* samt *Storstadspolitik* 5:2003 *En modern nationell storstadspolitik*.

<sup>2</sup> RTK Promemoria 12:2004 *Hållbar utveckling i RUFSS 2001*.

<sup>3</sup> RTK Promemoria 8:2004 *Skärgård i förändring*.

har RUFSS varit en utgångspunkt. Planen har också varit en viktig utgångspunkt för andra processer som har länsstyrelsen som huvudman. En sådan är regionaliseringen av de nationella miljömålen. En annan är regeringsuppdragen som gäller skydd för den *tätortsnära naturen* och för *frisk luft* där åtgärdsprogram för att uppnå miljö kvalitetsnormerna upprättats.

Den regionala utvecklingsplanen ligger till grund för länsstyrelsens, Regionplane- och trafikkontorets samt Kommunförbundet Stockholms läns arbete med *Regionalt miljöhandlingsprogram* (på remiss 2004).

RUFSS är tillika det *regionala utvecklingsprogram* (RUP) som det regionala tillväxtprogrammet (RTP) för 2004–2007 vilar på. Tillväxtprogrammet inlämnades till regeringen i oktober 2003.

Den regionala utvecklingsplanen är också en del av underlaget för kommunernas rullande arbete med sina *översiktsplaner*.

Den geografiska räckvidden i RUFSS är formellt Stockholms län. Men planen blickar också utåt, mot de angränsande länen. Den funktionella regionens storlek tas upp och ett starkt samarbete inom relevanta sakområden med angränsande områden förordas. Med utgångspunkt från planen har RTK tillsammans med andra aktörer i regionen och dess nära omvärld fördjupat analysen. RUFSS är ett viktigt underlag för *samverkan i Mälardalen och över länsgränserna* (Mälardalsrådet, ABC, ABD, ABCU).

RUFSS har även legat till grund för det samarbete som utvecklats med de baltiska huvudstadsregionerna, S:t Petersburg och andra storstadsregioner i Europa, bland annat i form av projekten *Östersjöpaletten och Metropolitan Areas*.

RUFSS har varit underlag för ett löpande arbete kring forsknings- och utbildningsfrågor som bland annat sammanfattats i rapporten *Hållbar utveckling för forskningen?*. Detta arbete och rapporten är en utgångspunkt när man i regionen diskuterar regionala aspekter och ställningstaganden inför nästa forskningsproposition.

## Uppdraget att aktualitetspröva RUFSS

Landstingsfullmäktige har beslutat att regionens aktörer och därefter landstingsfullmäktige ska få ta ställning till hur pass aktuell RUFSS är. Aktualitetsprövningen gäller RUFSS:s användbarhet som planerings- och verksamhetsstöd för regionens aktörer, inte genomförandetakten för specifika åtgärder. Genomförandet behandlas istället i den årliga lägesrapporten.

I denna remisshandling:

- redovisas samlat ny kunskap och nya frågeställningar av strategisk betydelse för den regionala utvecklingsplaneringen,
- förs en diskussion om utvecklingsplanens geografiska räckvidd och roll,
- inleds en bred och förutsättningslös diskussion om den önskvärda inriktningen för en framtida planeringsprocess och
- hålls diskussionen om regionens utveckling och förutsättningar levande.

Om regionens aktörer inte skulle anse att RUFSS alltför fungerar som en bas för den egna planeringen och verksamheten bör en ny planeringsprocess omgående inledas. Men även om RUFSS fortfarande är relevant bör regionens aktörer – och slutligen landstingsfullmäktige – ta ställning till *när en ny utvecklingsplanering ska inledas och hur den ska läggas upp*.

## Underlag för samrådsrapporten

Materialet till denna samrådsrapport har samlats in i en process som involverat många:

RTK har *frågat regionens aktörer* om iakttagelser av förändringar i omvärlden som påverkar RUFSS aktualitet. I arbetet har också synpunkter vägt in som framkommit i de remisser som genomfördes förra året (Storstadspolitik, Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning, Flera kärnor).

RTK har *uppdaterat kunskapen* om förhållanden i regionen för att pröva bland annat be-

folkningstillväxt, näringslivets utveckling samt regionens ekonomiska, sociala och miljömässiga förutsättningar.

RTK har bedömt sådana *utvecklingstendenser och framtidstrender* som kan påverka regionplanens aktualitet. Dessutom har kontoret identifierat vilka tendenser som bör beaktas när en ny planeringsprocess inleds – vare sig det sker snart eller om några år.

*Lägesrapport 2004* är en viktig del av kunskapsunderlaget.

### Läsanvisning

Denna samrådsrapport är ett diskussionsunderlag och en analys hjälp för aktualitetsprövningen av RUFSS. Den som svarar på remissen bör utgå från själva RUFSS, som kan beställas från RTK. När samrådet avslutats och regionens aktörer kommit med synpunkter utarbetas en aktualitetsrapport med annan karaktär. Den kommer att beskriva *i vilka avseenden* RUFSS är aktuell och om den i något avseende kan behöva kompletteras eller korrigeras.

Remisshandlingens är disponerad på följande sätt:

Kapitlet *Regionens utveckling 2001–2004* beskriver de grundläggande förutsättningar som RUFSS bygger på och ställer frågan om det skett så betydande förändringar i omvärlden att planens aktualitet kan ifrågasättas.

Därefter följer tre kapitel som ur tre olika perspektiv granskar och diskuterar hur regionens roll och förutsättningar har förändrats:

- *Regionens internationella konkurrenskraft och betydelse för Sverige*
- *Stockholm-Mälardalen i samverkan*
- *Att leva och verka i Stockholmsregionen.*

Perspektiven har valts för att spegla de diskussioner som pågår på fyra olika arenor: den interna-

tionella, den nationella, den storregionala och den inomregionala. Stockholms särskilda ställning som huvudstad och landets största stad motiverar att RUFSS diskuteras i ett nationellt och internationellt perspektiv. Det storregionala perspektivet – Stockholm-Mälardalen – motiveras av den regionförstoring som pågår. Kapitlet *Att leva och verka i Stockholmsregionen* tar upp de strategier i RUFSS som RTK bedömt ha sådan vikt och karaktär att de kan påverka planens aktualitet. Redovisningen tar således inte upp alla aspekter som behandlas i RUFSS.

Ett särskilt kapitel, *Hållbar utveckling*, diskuterar och analyserar i hur hög grad detta perspektiv återfinns i RUFSS.

Kapitlet *Sammanfattande diskussion inför aktualitetsprövningen* sammanfattar resonemangen i de tidigare kapitlen.

Ett avslutande kapitel, *Inför den fortsatta planeringsprocessen*, diskuterar bland annat den fortsatta regionala planeringens tidshorisont, geografiska räckvidd och planeringsintervaller samt ger exempel på nya frågor och nya förhållningssätt som regionens aktörer kan överväga att föra in i planeringsprocessen.

## Att diskutera i samrådet

*Har det skett förändringar i omvärlden som är så omfattande att förutsättningarna för RUFSS inte längre gäller?*

*Fungerar RUFSS alljämt som ett relevant underlag i er verksamhet?*

*Hur bör den fortsatta utvecklingsplaneringen läggas upp?*



# Regionens utveckling 2001–2004

Två år efter det att RUFSS antagits är de förutsättningar som planen byggts på i stort sett oförändrade. På två viktiga områden avviker dock utvecklingen från den bild RUFSS ger: befolkningen och ekonomin utvecklas långsammare än vad RUFSS förutskickade.

Hur ska de senaste årens utveckling tolkas? Statistik tyder på att de senaste årens lågkonjunktur inte varit unikt djup. Men karaktären är annorlunda. Den här lågkonjunkturen är en "rationeringskris" i flera av de branscher som under 1990-talet stod för den snabbaste tillväxten i regionen. Generellt är dock regionens innovationsförmåga fortsatt stark och den ekonomiska tillväxten bedöms komma tillbaka.

Sedan RUFSS antogs har befolkningsökningen i regionen främst berott på att de som föds är fler än de som dör. Fler personer har flyttat från regionen till resten av landet än tvärtom. Däremot har fler flyttat till regionen från resten av världen än vice versa. Flyttningsrörelser påverkas tydligt av den ekonomiska konjunkturen och prognoser tyder på att det inrikes inflyttningsnettot blir positivt från 2005. Under perioden 2004–2013 väntas befolkningen öka med drygt 21 000 personer per år, jämfört med ett genomsnitt på 15 000 personer per år under perioden 1980–2003. En viktig förutsättning är dock att bostadsbyggandet ökar till de nivåer som anges i RUFSS.

## Regionens läge 2000 och i dag

Utgångspunkten för RUFSS är tillståndet i Stockholmsregionen vid ingången av år 2000 och de trender som då kunde ses. Viktiga sådana faktorer – och deras läge i dag – är:

- *En hög befolkningstillväxt.* Regionen hade år 2000 den i särklass högsta befolkningstillväxten i riket. Sedan 1985 hade befolkningen ökat med 250 000 invånare. *I dag* kan konstateras att befolkningstillväxten avtagit under de tre senaste åren. En befolkningsprognos för Stockholms län 2004–2013, som togs fram av RTK i juni 2004, förutspår dock en återgång till snabb tillväxt. Under prognosperioden väntas befolkningen öka med drygt 21 000 personer per år, att jämföra med genomsnittet på 15 000 personer per år under perioden 1980–2003.
- *Kapacitetsproblem.* År 2000 konstaterades att det inte byggdes tillräckligt med bostäder för att möta den under lång tid snabba befolkningstillväxten. Bostadsbristen ökade oroande snabbt. Regionens var också underförsörjd med högre utbildning. Vidare påtalades att trafiksystemet utnyttjades nära – och i vissa fall över – kapacitetstaket. *I dag* sjunker åter nytillskottet av bostäder efter att ha stigit några år. Fortfarande finns behov av att investera i trafikinfrastruktur. Vad gäller järnvägssystemet följer statens investeringsplaner i stort RUFSS, medan fler vägar och den lokala kollektivtrafiken behöver förbättras och byggas ut. Rekryteringen till den högre utbildningen är fortfarande bekymmersam. Stora kullar lämnar om några år gymnasieskolan, men inga planer finns för att möta det växande behovet av utbildningsplatser på högskolan.

- *Låg arbetslöshet men bristande integration.* Arbetsmarknaden var gynnsam år 2000. Samtidigt fanns integrationsproblem och den arbetslöshet som fanns var starkt koncentrerad till vissa invandrargrupper och till vissa regiondelar. *I dag* kan vi konstatera att problemen med bristande integration kvarstår och att utfallet av de insatser som gjorts hittills är nedslående.
- *Hög kunskapsintensitet.* RUFSS beskriver att Stockholmsregionen år 2000 präglades av ett antal starka kunskaps- och tjänsteintensiva branscher, framför allt IT och telekom, läkemedelsindustri, banker och kreditinstitut. Kunskapsintensiteten sågs som en förklaring till att Stockholmsregionen hade klarat krisen i början på 1990-talet bättre än många andra delar av landet även om lågkonjunkturen hade varit mycket kännbar även i Stockholm. *I dag* kan konstateras att regionen behåller sin starka ställning inom universitets- och högskoleforskningen. Samtidigt har företagsforskningen, främst inom IT-sektorn, gått tillbaka som en följd av företagets ekonomiska problem. Flera av de starka branscherna har genomgått en ”rationaliseringskris”. Andra, som läkemedelsindustrin, har ökat sina forskningsresurser.
- *Stark innovations- och förnyelseförmåga.* År 2000 bedömdes aktörerna i regionen ha god förmåga att utveckla nya produkter/tjänster och använda dem. *I dag* kan konstateras att Stockholmsregionen ligger fortsatt högt i internationella rankinglistor vad gäller innovationsförmåga.
- *God miljö, men också miljöproblem.* I ett internationellt perspektiv bedömdes regionens miljö år 2000 som påtagligt god även om bland annat trafiken åsamkade miljöproblem. Utsläppen per invånare var lägre än i andra delar av landet. Stockholmsregionen svarade emellertid för en stor del av landets samlade utsläpp. *I dag* kan konstateras att bland annat koldioxidutsläppen, minskat något i Stockholms län, sett under en treårsperiod. Andra storstadsrelaterade miljöproblem, till exempel höga partikelhalter och

bullerstörda bostäder är fortfarande svåra att komma till rätta med.

- *Den funktionella regionen var på väg att vidgas.* Fler pendlare och en större arbetsmarknadsregion sågs år 2000 som tecken på att Stockholmsregionen höll på att integreras med övriga Mälardalen. *I dag* kan konstateras att intresset för samverkan inom Stockholm-Mälardalen ökat. Flyttströmmarna har ökat, men det är tveksamt om detta kan tas till intäkt för att den regionala arbetsmarknaden blivit mer integrerad. Det går inte att dra för långtgående slutsatser av att flyttmönstren förändrats under några få år.

Efter två år är således merparten av de förutsättningar som RUFSS byggde på oförändrade. Vissa trender har till och med förstärkts. I två viktiga avseenden avviker emellertid utvecklingen under 2000-talets första år från bilden i RUFSS. De gäller befolkningsutvecklingen och den ekonomiska utvecklingen där RUFSS 2001 förutspår en snabb expansion. Hur ska de senaste årens utveckling tolkas? Och kan några slutsatser dras för framtiden?

## Den ekonomiska utvecklingen

Under perioden 2001–2004 har sysselsättningen i Stockholms län gått ned med cirka 3 procent i absoluta tal, trots att befolkningen i yrkesverksamma åldrar har ökat. Nedgången har varit särskilt tydlig i de typiska stockholmsbranscherna ”kapital och försäkring”, ”IT och telefoni”, ”media och marknadsföring” och ”andra företagstjänster”. Den internationella lågkonjunkturen har präglat hela riket liksom storstäder som liknar Stockholm internationellt. När ekonomin var som sämst hamnade Stockholmsregionen långt ned på listan över svenska tillväxtregioner. De andra svenska storstadsregionerna – Göteborg och Skåne – klarade lågkonjunkturen bättre än Stockholmsregionen. Under den senare delen av perioden har det ekonomiska läget förbättrats något och Stock-

holmsregionen har börjat klättra i de nationella tillväxttabellerna.

RUFS har ett tidsperspektiv på 30 år och ska vara konjunkturoberoende. Ur ett längre tillbakablickande perspektiv – ett kvartssekel eller mera – ser man att Stockholmregionen har varit en stor och stadigt växande del av Sveriges ekonomi. Det gäller befolkningen, arbetskraften, sysselsättningen, ekonomin och tjänsteproduktionen. De senaste årens ekonomiska utveckling har inte varit så svår för regionen att den bilden rubbas. Stockholmregionen är fortfarande dominerande bland svenska regioner vad gäller till exempel storlek, täthet och tjänsteekonomins andel av näringarna.

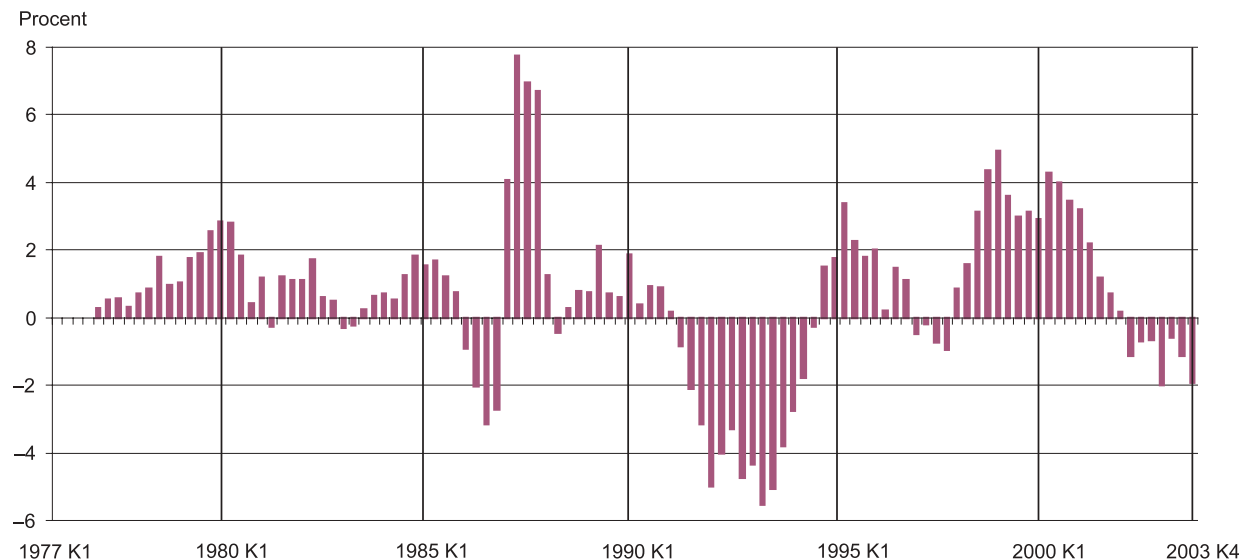
Samtidigt har lågkonjunkturen varit djup. Men har den varit djupare än tidigare lågkonjunkturer? Data ger inte underlag för en sådan slutsats. Problemen med sysselsättningen var svårare i början av 1990-talet än nu:

När olika variabler vägs samman bekräftas bilden av att denna lågkonjunktur inte är väsentligt djupare än tidigare. Hur jämförelsen utfaller beror på vilka index som används. Väger man samman nettoinflyttning, bostadsbyggande, sysselsättning, arbetslöshet och lediga platser visar det sig att problemen var större för tio år sedan.

Den generella bilden är sålunda att Stockholmregionen haft liknande och djupare problem tidigare utan att den långsiktiga trenden av tillväxt brutits. Samtidigt är ingen lågkonjunktur den andra lik. Karakteristiskt för den senaste är kopplingen till en ”rationaliseringskris” inom flera av de branscher som under senare delen av 1990-talet tillhörde snabbväxarna i internationella storstadsregioners ekonomi. Detta förklarar varför arbetslöshetens fördelning är en annan i dag än tidigare. Problemen har varit extra stora för de yrkesgrupper som varit särskilt inriktade på de växande, ofta kunskapsintensiva, branscherna i slutet av 1990-talet – ekonomer och ingenjörer (se vidare kapitlet *Att leva och verka i Stockholmregionen*).

Denna typ av kriser är väl belagda i litteraturen: snabba omvandlings- och utvecklingsfaser i branscher som arbetar med nya produkter avlöses av perioder av rationalisering. Liknande fenomen kan konstateras hos andra regioner som domineras av innovativa branscher som ligger i fronten av produktutvecklingen. OECD har, i en nyligen presenterad beräkning, visat att Stockholmregionen håller sin position jämfört med andra regioner av detta slag.

Procentuell förändring i sysselsättning i Stockholms län. 1977 kvartal 1 – 2003 kvartal 4.  
Källa SCB och AKU.



Hur kan då den ekonomiska nedgångens karaktär tolkas? Troligt är att regionens strävan att tillhöra de främsta inom de nya kunskaps- och tjänstebranscherna medför snabba kast i utvecklingen när dessa branscher växlar mellan utvecklings- och rationaliseringsfaser. Utvecklingen under 1990-talet stärker denna tolkning: de senaste 15 åren uppvisar snabbare svängningar i tillväxtmönstret än perioden före 1990. I kunskaps- och tjänsteekonomins natur ingår återkommande och ibland ganska djupa ”hack” i utvecklingskurvan. Avgörande för hur en region klarar sig är dess omställnings- och förnyelseförmåga – att klara ”hacken” utan att förlora långsiktig konkurrenskraft.

Framtidsbedömningarna talar för fortsatt tillväxt. Enligt finansdepartementets långtidsutredning kommer Stockholmsregionen att växa relativt snabbt, dock något långsammare än Göteborgs- och Malmöregionerna. Denna analys grundar sig på ett antagande om en mycket låg produktivitet utveckling inom tjänstesektorn. När det gäller regionens allmänna konkurrenskraft, till exempel forskningens styrka eller innovationsförmågan, står sig Stockholmsregionen väl i internationell jämförelse. Vissa hotbilder kvarstår dock, bland annat att forskare väljer att arbeta utanför Sverige och frågetecknen kring forskningens framtid i

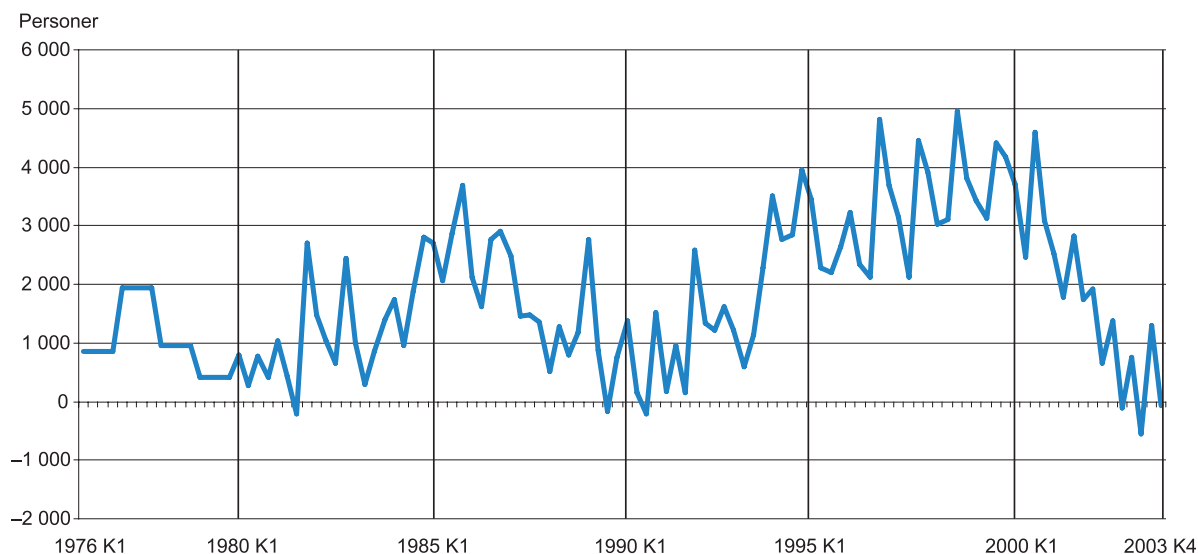
regionen. Dessa frågor behandlas vidare i kapitlet *Att leva och verka i Stockholmsregionen*.

## Befolkningsutvecklingen

Befolkningstillväxten har sedan RUFSS antogs framför allt berott på ett stort födelseöverskott. Sedan 1980 har länets befolkning ökat med nästan 15 000 individer per år. Under 1994 till 2000 var tillväxten nästan 20 000 invånare per år för att därefter sjunka och 2002–2003 ligga på cirka 11 000 per år. Tillväxttakten har under denna period varit ökande med undantag för de tre senaste åren då takten avtagit. Enligt Stockholms läns landstings befolkningsprognos 2004 kommer befolkningen att öka med drygt 21 000 personer per år under perioden 2004–2013.

Prognosen om ökad befolkningstillväxt i Stockholms län under de kommande tio åren baserar sig på en ökad fruktsamhet samt antagandet att de senaste årens negativa inrikes inflyttningsnetto vänder och blir positivt från 2005. En viktig faktor här är antagandet om att 88 000 nya bostäder byggs i länet under de kommande tio åren. En granskning av grundantagandena för hela 30-årsperioden visar att den långsiktiga befolkningstillväxten kommer att ligga inom de ramar som RUFSS anger.

Inrikesnettoinflyttning i Stockholms län. 1976 kvartal 1 – 2003 kvartal 4. Källa SCB.



Vad gäller flyttnettot gäller samma förhållande som för den ekonomiska utvecklingen: det är inte första gången regionen har ett negativt flyttnetto till övriga Sverige. Kurvan för flyttnetto liknar den allmänna ekonomiska utvecklingskurvan.

I hela Stockholm-Mälardalen ökar pendlingen. Stockholms län hade under perioden 2001–2003 ett negativt flyttnetto mot alla län i Mälardalen. Samtidigt har pendlingsrörelserna till Stockholm ökat – den nya kategorin flyttare i Mälardalen kan betraktas som boendeflyttare snarare än arbetsflyttare. Att rörligheten inom Mälardalen ska öka har varit ett viktigt argument för bland annat de spårinvesteringar som gjorts runt Mälaren. Dessa frågor belyses ytterligare i kapitlet *Stockholm-Mälardalen i samverkan*.

## Miljöförhållanden

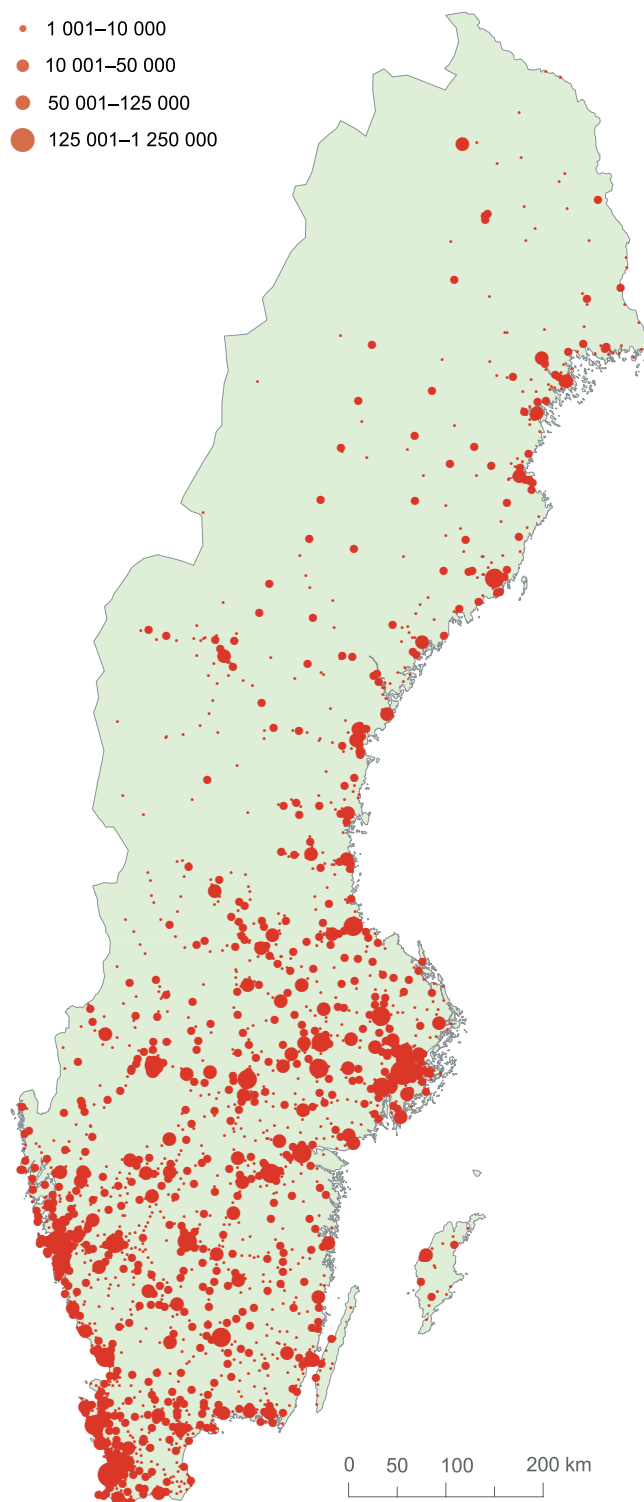
Miljöförhållandena i regionen påverkar människors hälsa och livskvalitet, den ekologiska resursbasen samt hushållningen med ekologiska och kulturella värden för framtida generationer.

Stockholms län har mer än tio gånger så många invånare per kvadratkilometer som landet i genomsnitt. Ungefär en sjättedel av regionens landareal upptas av bebyggelse. Det kan jämföras med cirka en och en halv procent för landet som helhet. Den stora och förhållandevis koncentrerade befolkningen ger i dag regionen underlag för effektiva lösningar för energiförsörjning, avloppshantering och kollektivtrafik. Över 70 procent av landets alla resor på spår sker i Stockholms län.

Stockholmsregionens goda miljö och höga natur- och kulturmiljövärden är en betydande tillgång inte minst i ett internationellt perspektiv. Luftkvaliteten är förhållandevis god liksom tillgången på sötvatten. Det finns allmänt tillgängliga grönområden, som sträcker sig mellan bebyggelsens radiella stråk långt in mot regioncentrum. I regionen finns också ”tysta” områden (under 45 dBA ekvivalent ljudnivå) relativt nära de centrala delarna. I länets södra och norra delar finns stora och sammanhängande områden som inte

Befolkning i tätorter år 20  
antal invånare

- 200–1 000
- 1 001–10 000
- 10 001–50 000
- 50 001–125 000
- 125 001–1 250 000



är bebyggda eller påverkade av infrastruktur och buller. Till dessa områden ska även räknas delar av skärgården.

Regionens storlek och täthet skapar samtidigt problem med dålig luftkvalitet och trafikbuller, vilket påverkar hälsan och livskvaliteten negativt för många människor. Utsläpp till luften sker i regionen främst från transporter och uppvärmning. Även om utsläppen per nyttoenhet (personkilometer, invånare etcetera) fortsätter att vara lägre än genomsnittet i landet, riskerar den totala miljöpåverkan ändå att öka till följd av trafikens volymtillväxt. Samtidigt fortsätter energisektorn att minska sina utsläpp genom ökad användning av fjärrvärme och biobränsle.

Halterna av kvävedioxid i tätortsluften har reducerats som en konsekvens av skärpta avgaskrav på motorfordon. Höga halter finns i dag i Stockholms innerstad och längs stora trafikleder. I den nationella miljömålsuppföljningen (de Facto 2004, *Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 15 miljömål*) pekas på att åtgärder framför allt krävs i storstadsregionerna för att minska hälsoriskerna från luftföroreningar. Länsstyrelsen har tagit fram ett förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för såväl kvävedioxid som partiklar (PM 10) som träder i kraft 2006 respektive 2005.

Utsläppen av koldioxid, som är en av sex växthusgaser enligt Kyotoprotokollet, är i stort

oförändrade sedan 1990 trots att bl.a. befolkningen och därmed trafiken ökat. Utöver den direkta, lokala påverkan genererar Stockholmsregionen också utsläpp utanför länet genom sin konsumtion och produktion. Regionens utsläpp bidrar till den globala klimatpåverkan.

Många av regionens vattentäkter saknar fortfarande varaktigt skydd. Viktiga rekreativvärden och den biologiska mångfalden i regionens vattensystem fortsätter att påverkas negativt av övergödning och oreglerade utsläpp av oönskade ämnen. Regionens stränder utsätts allttjämt för ett starkt förändringstryck, i synnerhet i skärgården. Även om det råder stor enighet om att viktiga delar av naturen nära tätorter ska bevaras är fortfarande bara en mindre del av regionens grönstruktur säkrad på lång sikt.

## Att diskutera i samrådet

*Stämmer beskrivningen av läget i regionen med er analys?*

*Finns det ytterligare viktiga aspekter på läget i regionen som bör belysas inför landstingsfullmäktiges prövning av RUF:s aktualitet?*

# Regionens internationella konkurrenskraft och betydelse för Sverige

Stockholmsregionen behöver kunna hävda sin konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv. Bland annat ska regionen vara en "importhamn" för internationella impulser. Detta är viktigt, inte bara för regionens egen utveckling, utan för hela landets ekonomi. En regions konkurrensförmåga är bland annat avhängig av dess storlek och täthet, dess internationella kontakter och dess innovationsförmåga.

Lågkonjunkturen i början av 2000-talet visar att en medelstor storstadsregion är sårbar när viktiga branscher genomgår rationaliseringskriser. Stockholmsregionens förmåga att hävda sig på internationella rankinglistor tyder ändå på att innovationsförmågan och den "kunskapsmässiga konkurrenskraften" är fortsatt god.

När RUFSS utarbetades förbereddes EU-utvidgningen som sedan maj 2004 är en realitet. I RUFSS beskrivs möjligheterna för regionen att bli centrum – en "gateway" – till vad som kan bli en av de mest dynamiska delarna av Europa. När denna nya epok nu inletts är frågan hur central idén om en Öster-

sjöregion fortsättningsvis kommer att vara. Regionens framtid påverkas av hur de nya EU-medlemmarna förhåller sig till framtida samarbete.

Regionens framtida utveckling är i hög grad beroende av infrastrukturen för person- och gods-transporter. Flyget har de senaste åren genomgått stora strukturella förändringar och Arlandas ställning i de internationella systemen är viktig liksom tillgången på terminaler och hamnar i regionen.

I RUFSS inleds en diskussion om storstädernas betydelse för ett lands utveckling. RTN har landstingsfullmäktiges uppdrag att utveckla en nationell storstadspolitik i samverkan med de andra storstadsregionerna i Sverige samt med aktörer inom Stockholmsregionen och i angränsande län. Huvudsyftet med storstadpolitiken är inte att etablera ett nytt politikområde, utan att markera att det krävs förståelse för storstädernas särskilda villkor när den nationella politiken utformas.

Klimatförändringarna är en fråga som uppmärksammas alltmer. Internationella och nationella strategier syftar till att stabilisera förhållandena.

## Internationell konkurrenskraft

RUFSS utgår från att regioner både konkurrerar och samverkar internationellt. Konkurrensen handlar i hög grad om vilken position – hur central – en region ska ha i dessa internationella nätverk. I RUFSS beskrivs hur regionen kan upprätthålla en fortsatt internationell konkurrenskraft för investeringar, innovationer och ekonomisk förnyelse. Att ha en central position i dessa avseenden har många fördelar. Regionen kan fungera som "importhamn"

till Sverige för ny utveckling inom teknik, ekonomi, kultur, miljö och forskning. Många av dessa faktorer lägger grunden till välstånd. Hur effektiv en region är i detta sammanhang avgörs bland annat av dess storlek och täthet, internationella kontakter och innovationsförmåga.

Den väg som RUFSS anvisar för att regionen ska hävda sig i den internationella konkurrensen är att skapa goda villkor för ekonomisk förnyelse och innovationer. Kapacitet till förnyelse är den faktor

som bedöms som avgörande för en stark konkurrenskraft i ett längre perspektiv.

Innovations- och förnyelseförmågan kan stärkas genom insatser inom flera områden. Det gäller att åstadkomma en positiv innovationsmiljö (till exempel genom att utveckla täta miljöer för nya idéer och för nyföretagande). Det är också viktigt att ligga långt framme inom digital kommunikation (till exempel genom att den offentliga sektorn uppträder som en offensiv, teknikdrivande aktör inom dessa områden). Det är vidare angeläget att stödja de internationella nätverken (till exempel genom att stärka samverkan med andra innovativa regioner) och att erbjuda goda institutionella förhållanden (till exempel genom att öka tydligheten i rutiner och regelverk och att ersätta projekt med mer långsiktiga program). Dessa områden behandlas var för sig mer utförligt i kapitlen *Stockholm-Mälardalen i samverkan* och *Att leva och verka i Stockholmsregionen*.

Regionen har som ambition att ligga långt framme i den internationella konkurrensen och inta en framträdande position i den globala kunskaps- och tjänsteekonomin. Samtidigt slås det fast i RUFSS att regionen, som en internationellt sett medelstor storstadsregion, måste ha en mer utpräglad profil än de riktigt stora metropolerna. Men detta innebär risker när teknik och handelsmönster snabbt förändras. I RUFSS förs ett resonemang kring hur regionen kan få uppleva omkastningar bland de ledande branscherna: "För närvarande pågår en utvecklingsprocess inom IT, finansiella tjänster och upplevelseindustrin. I morgon kan helt andra verksamheter leda förnyelsen". Därför ska regionen utveckla sin styrka som generell miljö för innovationer och förnyelse. På så sätt kan risken att fastna i beroende av en bransch minskas och utsattheten i att vara en medelstor storstadsregion motverkas.

Lågkonjunkturen i början av 2000-talet bekräftade den medelstora storstadsregionens sårbarhet. Den slog extra hårt mot framträdande näringar i regionen, såsom IT och telekom. Börsfallet medförde problem för de finansiella tjänsterna. Statistik

Kunskapsmässig konkurrenskraft 2004.

Källa World Knowledge Competitiveness Index 2004.

Region/stad	Land	Index
1. San Francisco	USA	259,0
2. Boston	USA	230,4
3. Grand Rapids-Muskegon-Holland	USA	197,3
4. Seattle	USA	196,3
5. Hartford	USA	195,4
10. Minneapolis-St Paul	USA	180,5
15. Stockholm	Sverige	170,7
19. Uusimaa	Finland	154,7
20. Portland	USA	153,1

*Kommentar:* Detta index över kunskapsmässig konkurrenskraft är framtaget genom att de olika variablerna vägts samman inom ramen för en teoretisk modell.

visar hur antalet investeringsprojekt har minskat i regionen under perioden 2000–2002, medan de samtidigt ökat i till exempel Londonregionen. Lågkonjunkturen har alltså inte drabbat alla storstadsregioner lika hårt.

Samtidigt står Stockholmsregionen fortsatt internationellt stark när det gäller faktorer som har mer direkt betydelse för den generella förnyelseförmågan. Nedan refereras data rörande innovationsförmågan. Också inom andra områden har regionen god internationell konkurrenskraft.

Stockholmsregionen hamnar på 15:e plats i världen och högst i Europa när det gäller "kunskapsmässig konkurrenskraft" i "World Competitiveness Index 2004". När studien väger samman samtliga variabler för konkurrenskraft hamnar Stockholmsregionen bland de 20 högst rankade regionerna i fyra av 20 avseenden (produktion av privata hightech-tjänster, näringslivets forskningsutgifter, registrerade patent och sysselsättning). För alla variabler utom två hamnar regionen i den övre halvan bland de 125 studerade regionerna.

RUFSS strategi för att hävda regionens internationella konkurrenskraft är därför troligtvis fortfarande aktuell. Lågkonjunkturen illustrerar riskerna med att bygga framtiden på den aktuella styrkan hos en viss näring. Erfarenheten är att framtiden måste byggas på en mer generell förnyelseförmåga och flexibilitet.



## En innovativ region

När RUFSS utarbetades var regionen ett världsledande centrum för innovation och hade realistiska förutsättningar att vidareutvecklas som ett sådant. För detta fanns belägg på flera rankinglistor, där regionen låg i toppklungan bland innovativa regioner. Måtten var antalet patent, högskoleutbildade och så vidare. Sedan dess har företagsforskningen i regionen försvagats: främst är det IKT-sektorns<sup>4</sup> problem som avspeglas i detta sammanhang.

Den sammantagna forskningsintensiteten i regionen befinner sig dock även i dag på hög internationell nivå. Här finns många universitet och lärosäten med hög internationell klass. Vissa av dem har hävdat sig mycket väl på internationella rankinglistor över akademisk excellens. Neddragningar inom IKT-sektorn har vidare till viss del kompenseras av att resurserna till företagsforskningen inom bioteknologi och läkemedel har ökat.

Även senare tiders mätningar av regional kreativitet och innovationsförmåga tyder på att Stockholmsregionen hävdar sig väl. I en global undersökning om kreativitet<sup>5</sup> utförd 2004 av två av världens ledande forskare, där man sökt mäta ”den ekonomiska utvecklingens tre T:n – Teknik, Talang och Tolerans”, identifieras Sverige som det mest kreativa landet i Europa och dessutom som mer kreativt än USA. Fokus för mätningen har varit tillgången på och karaktären hos kreativa yrkesutövare – allt från forskare till konstnärer – snarare än företag och organisationer. Detta medger slutsatser bortom det aktuella konjunkturläget för olika företag och branscher.

Samtidigt finns tecken på att den internationella konkurrensen tilltar när det handlar om att vara centrum för innovationer. De internationella forskningsprojekten blir fler och konkurrensen om både forskningsmedel och forskare skärps. EU:s idé om en ”European Research Area” kan skärpa konkurrensen ytterligare. Detsamma är på väg att ske inom den högre utbildningen, där lärosäten

i allt högre grad konkurrerar om utländska studenter. Här aktualiseras frågor som inte berörs tydligt i RUFSS, till exempel om systemen för forskningsfinansiering och avgiftsfinansiering av högskolestudier. Däremot tar RUFSS upp behovet av ökad samverkan inom regionen för att stärka forskningen (se vidare kapitlet *Att leva och verka i Stockholmsregionen*).

## Stockholmsregionens roll i Östersjöområdet

Arbetet med RUFSS bedrevs under en period då helt nya betingelser hade uppstått för kontakter och handelsutbyte inom Östersjöområdet. Från att ha befunnit sig i Europas periferi blev det under 1990-talet möjligt för regionen att bli ett centrum – en ”gateway” – till vad som skulle kunna bli en av de mest dynamiska delarna i Europa.

Samtidigt kämpar många regioner om att vara ett sådant centrum och frågan kan ställas vilken typ av centrum som avses. Ekonomiskt, kulturellt eller transportmässigt? Eller handlar det om att vara ett säte för de stora företagens huvudkontor? Olika städer kan dessutom vara centra på olika sätt samtidigt.

Stockholmsregionen påverkar och påverkas av miljöns utveckling i Östersjöområdet. Ett mål i RUFSS är att utsläppen av näringsämnen, tungmetaller och kemikalier till vatten ska minska. I ett Östersjöperspektiv aktualiseras här ett antal frågor.

Vattnet i Östersjön har 30 års omsättningstid. 90 miljoner människor bor inom avrinningsområdet till Östersjön. Helsingforskommittén har sammanställt data över tillflöden av näring till Östersjön. Studier år 1995 och 2000 visar att Sveriges andel av kvävetillskott till Östersjön har ökat från 17 procent till 22 procent. Jordbruket står generellt sett för cirka hälften av kvävetillförseln, vilket även gäller Sverige. Delar av Östersjöns botten är helt eller delvis döda och detta tillstånd fortsätter att breda ut sig. Polen bidrar med den största mängden kvävebelastning på havet, men

<sup>4</sup> IKT = Informations- och kommunikationsteknik.

<sup>5</sup> Richard Florida och Iréne Tinagli *Europe in the Creative Age* 2004.

## Mänskligt utvecklingsindex 2002\*

	Förväntad livslängd vid födseln	Kombinerad andel i grund-, gymnasieskola och universitet	BNP per capita	Förväntad livslängd /index	Utbildningsindex	BNP index	Mänskligt utvecklingsindex (HDI)	BNP per capita i köpkraft minus HDI
1. Norge	78,9	98	36,700	0,90	0,99	0,99	0,956	1
2. Sverige	80,0	114	26,050	0,92	0,99	0,93	0,946	19
3. Australien	79,1	113	28,260	0,90	0,99	0,94	0,946	9
4. Canada	79,3	95	29,480	0,90	0,98	0,95	0,943	5
5. Holland	78,3	99	29,100	0,89	0,99	0,95	0,942	6
6. Belgien	78,7	111	27,570	0,90	0,99	0,94	0,942	7
7. Island	79,7	90	29,750	0,91	0,96	0,95	0,941	1
8. USA	77,0	92	35,750	0,87	0,97	0,98	0,939	4
9. Japan	81,5	84	26,940	0,94	0,94	0,93	0,938	6
10. Irland	76,9	90	36,360	0,86	0,96	0,98	0,936	7
11. Schweiz	79,1	88	30,010	0,90	0,95	0,95	0,936	4
12. England	78,1	113	26,150	0,88	0,99	0,93	0,936	8
13. Finland	77,9	106	26,190	0,88	0,99	0,93	0,935	6
14. Österrike	78,5	91	29,220	0,89	0,96	0,95	0,934	4
15. Luxemburg	78,3	75	61,190	0,89	0,91	1,00	0,933	14

\* Mänskligt utvecklingsindex – Human development index (HDI) har konstruerats för att jämföra olika länders utveckling i många avseenden. Det är ett summariskt mått baserat på: ett långt och hälsosamt liv, kunskap och ekonomisk levnadsstandard och beräknas som ett genomsnitt av dessa dimensioner. Källa: Förenta Nationerna. Human Development Report 2004.

Sverige och Finland har fyra gånger högre belastning per capita.

Havsmiljökommissionens utredning visar att ett alltför stort uttag av fisk hotar att förändra ekosystemen. Kommissionen konstaterar vidare att sjöfart, giftutsläpp och övergödning inverkar så negativt på våra marina ekosystem att de dramatiskt har försämrats och fortsätter att försämrats. Framtida klimatförändringar kan dessutom påverka förutsättningarna för fungerande ekosystem.

I och med EU-medlemskapet 1995 fick Sverige möjlighet att delta i projekt med EU-stöd. RUFSS tydliggör att Stockholmsregionen ska samarbeta med andra regioner i Östersjöområdet. I förhållande till tidigare regionplaner är detta en helt ny infallsvinkel. Samarbetet har två inriktningar. Dels ska regionen bidra aktivt till återuppbyggnaden av grannländerna. Dels ska kontakter och kommunikationer utvecklas, vilket ska ge regionen en

central roll inom till exempel ekonomi och handel.

Ambitionen att bli aktiv i Östersjösammanhang visar sig i flera samverkansprojekt. Att bygga ut den ”nordiska triangeln” av fysisk infrastruktur – såsom hamnar, flyg och IT-infrastruktur – fanns med i EU:s planering när RUFSS utarbetades. Däremot hade man i mindre grad kommit igång med att aktivt skapa kontakter och samarbeten inom Östersjöområdet. Sedan dess har en permanent struktur för samverkan etablerats. Men i grunden är det krafter bortom svenska offentliga aktörers kontroll som bestämt i vilken riktning utvecklingen ska gå.

Östersjöregionen har gjort snabba framsteg; framför allt har ekonomin utvecklats snabbt i storstadsregionerna i Estland, Lettland, Litauen och Polen. Även S:t Petersburgsregionen har numera en stabil ekonomisk utveckling efter valutakrisen 1997. Avgörande för framåtskridandet har varit en rad faktorer, såsom ländernas förmåga att skapa

nya institutioner och bedriva en tillväxtfrämjande politik, EU:s attityd och uppträdande samt världs-ekonomins utveckling.

Välståndstecknen börjar synas: bilinnehavet i storstäderna närmar sig eller har samma nivå som Stockholmsregionen och utbudet av konsumtionsvaror är gott i samtliga storstadsområden. Däremot släpar bostadsbyggandet och utbyggnaden av infrastruktur efter. Skillnaderna mellan stad och land är stora – utanför storstadsområdena sker färre investeringar. Det ekonomiska samarbetet över Östersjön har också stärkts. Svenska företag har gjort omfattande investeringar i dessa regioner. Kapitalflödet är dock ännu så länge i mindre grad dubbelriktat. Turismen och resandet över Östersjön har ökat och bedöms öka ytterligare efter EU-utvidgningen.

Den här utvecklingen var redan i gång när RUFSS skrevs och har fullföljts sedan dess. Ett kvitto på detta är EU-utvidgningen i maj 2004. Samtidigt reser utvidgningen frågor om fortsättningen på samarbetet. Visionen om den starka Östersjöregionen var viktig under 1990-talet: den bidrog till att stödja de nyblivna demokratierna i deras framåtskridande. Känslan av gemenskap över Östersjön var en bidragande faktor till att Sverige prioriterade utvidgningsfrågorna under sitt ordförandeskapsår i EU och aktivt bidrog till att dessa länder integrerades i unionen. Kontakterna och samverkan har haft stor betydelse i ländernas uppbyggnadsskede.

Med EU-utvidgningen inleds en ny epok i de enskilda ländernas och Östersjöregionens historia. Med all sannolikhet kommer idén om en Östersjöregion att spela en roll även framöver. Frågan är dock hur central denna idé kommer att vara. De nyblivna EU-medlemmarna står nu inför ett skede då de ska utveckla sina självbilder, mål och strategier som fullvärdiga delar i unionen. Åt vilket håll kommer de i första hand att blicka? Kommer till exempel norra delen av Polen att se sig själv primärt som en del i Östersjöregionen eller kommer man att se mer till Tyskland? Likartade frågor kan ställas om Litauen. Vilken roll avser de nya

medlemmarna vid Östersjön att spela inom EU och hur kommer EU-politiken att influeras? Hur dessa frågor besvaras är avgörande för Östersjövisionens framtid och därmed för vilken roll Stockholmsregionen kan komma att spela i denna.

## Regionens nationella betydelse

I RUFSS konstateras att Stockholmsregionens utveckling är nära länkad till Sveriges. Regionen har den i särklass största och tätaste hemmamarknaden i Sverige. Dess storlek, näringsbredd och internationella kontakter innebär att den är en stor del av den svenska ekonomin. Utvecklingen här är en tung faktor när nationella siffror för tillväxt, sysselsättning och så vidare räknas fram. Man kan också iakttä ett mönster där nya näringar uppstår och utvecklas i storstadsregionen för att sedan spridas till andra delar av landet. För att så ska kunna ske med största möjliga effektivitet krävs att regionen står stark i den internationella konkurrensen.

Flera studier av utvecklingen under 1980- och 1990-talen visar hur företag och näringar sprids från regionen till resten av landet<sup>6</sup>. När vissa näringar expanderar i Stockholmsregionen tenderar de att efter en tid också växa i andra delar av landet. Också det motsatta förhållandet gäller. Näringar med låg aktivitet i Stockholmsregionen tenderar efter en tid att också minska på annat håll. Signaler om vikande marknader visar sig först i Stockholmsregionen. Spridningsmönstret varierar också efter bransch. Tillverkningsbranscher sprids med ett stort inslag av slumpmässighet till få regioner. Tjänstenäringar sprids däremot mer systematiskt till fler regioner och de breder ut sig snabbare.

Lågkonjunkturen i början av 2000-talet ger ingen anledning att ompröva dessa iakttagelser. Stockholmsregionen står fortfarande i en klass för sig vad gäller storlek och täthet. Den är alltjämt ett

<sup>6</sup> RTK Rapport 6:1998 *Regioner, handel och tillväxt* samt RTK Storstadspolitik 8:2003 *Växande branscher*.

centrum för tjänsteekonomin – den ekonomi där man räknar med fortsatt snabb global tillväxt. Som framgått finns flera indikatorer som antyder att den nuvarande lågkonjunkturen inte är unikt djup. Den svaga utvecklingen under de senaste åren är därför inte skäl att säga att RUFSS i detta hänseende skulle vara inaktuell. Det kan dessutom sägas att om Stockholmsregionen inte förmår fylla sin ”motorfunktion” framöver, blir detta ett problem för hela landet. I så fall minskar moderniseringstakten i svensk ekonomi med negativa följder för den nationella tillväxten och det svenska väståndet.

## Storstadspolitik

Begreppet storstadspolitik har använts i den nationella politiken sedan slutet av 1990-talet. Det har dock en smal innebörd, och handlar i praktiken om insatser för att underlätta situationen i socialt utsatta områden.

I RUFSS:s avsnitt om genomförande påtalas att det behövs en insikt om storstädernas betydelse för ett lands utveckling. RTK har därefter haft i uppdrag att ta fram riktlinjer för en modern och bred nationell storstadspolitik. Ett programförslag<sup>1</sup> har utarbetats där olika politikområden definieras mot bakgrund av storstadens speciella egenskaper som storlek, täthet och mångfald. En genomgående linje är att storstaden kräver tydliga regelsystem och samtidigt en stor grad av flexibilitet. Det handlar om ändrade regelverk inom den fysiska planeringen, om nya styrmedel inom bostads- och trafikpolitik samt om ökade resurser inom transportsektorn och den högre utbildningen/FoU. Programförslaget har remitterats till aktörer i regionen, till de två andra storstadsregionerna i Sverige och till flera andra organ. I maj 2004 behandlade landstingsfullmäktige förslaget och RTN har fått i uppdrag att utveckla storstadpolitiken tillsammans med de andra två storstadsregionerna och i samverkan med andra aktörer inom regionen och i angränsande län .

Huvudsyftet med storstadspolitiken är inte att etablera ett nytt politikområde, utan att markera att det krävs förståelse för storstädernas särskilda villkor när politiken utformas. Detta för att stödja deras roll för den nationella utvecklingen. Flera tecken finns på att detta synsätt har börjat få genomslag. Idén om en sådan politik har framförts i flera rikspolitiska sammanhang; i riksdagen, vid partikongresser och i en rapport utgiven av Svenska Kommunförbundet.

## Klimatpåverkan

Sverige har i internationella sammanhang förbundit sig att verka för att klimatförändringarna stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatet inte blir farlig. Även om Kyotoprotokollets status just nu är osäker, driver EU klimatfrågan hårt. I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram betonas att ”klimatförändringar kommer att vara en utomordentligt stor utmaning under de kommande tio åren”. Det svenska åtagandet, uttryckt i Sveriges klimatstrategi (Prop 2001/02:99), innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser (koldioxid etcetera) ska, som ett medelvärde för perioden 2008–2012, vara minst fyra procent lägre än år 1990. Detta uttrycks även i det svenska miljömålet ”Begränsad klimatpåverkan”.

Ett EU-gemensamt system för handel med utsläppsrättigheter som innefattar koldioxid införs 2005. Trafiken ingår dock inte i systemet.

I RUFSS konstateras att utsläppen av klimatpåverkande gaser inte sjunkit tillräckligt i Stockholmsregionen, trots kraftiga minskningar. Utsläppen i regionen uppstår främst i energi- och transportsektorerna, där påverkan på miljön är alltför stor.

För att transportsektorn ska kunna medverka till en samlad minskad miljöpåverkan krävs alternativa bränslen, ny motorteknik, förbättrad kollektivtrafik och förändrade resvanor. I RUFSS behandlas framför allt åtgärder som syftar till att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Tätheten i Stockholmsregionen gör det möjligt att effektiv-

<sup>1</sup> RTK Storstadspolitik 5:2003 *En modern nationell storstadspolitik*.

sera energianvändningen. Nya tekniska lösningar bör på sikt kunna minska miljöbelastningen från till exempel trafiksystemet och energisektorn. I RUFSS föreslås också att förutsättningarna för att utnyttja avfall och biomassa i energiutvinningen inom regionen ska bli bättre. Fjärrvärmenäten bör utformas så att miljöfördelar kan vinnas. Reservat för ett eventuellt framtida naturgasnät bör behållas för att bevara handlingsfriheten. Även naturgas har stora klimateffekter, men som bränsle betraktat är den i många avseenden mindre problematisk än andra fossila bränslen. Bland RUFSS inriktningar märks också att eleffektiviseringen i bostäder, service, kontor och industri bör fortsätta, vilket indirekt minskar klimatpåverkan.

## Flyg och hamnar – portar mot omvärlden

Regionens internationella konkurrenskraft beror till stor del på infrastrukturen för persontransporter. Internationaliseringen av huvudkontor, regionala enheter i internationella företag, samt utveckling och forskning i företag och universitet/högskolor förutsätter att Stockholm, liksom övriga Mälardalen, är lätt tillgänglig för personliga möten, konferenser, mässor och så vidare. Arlanda och regionens färjehamnar har därför en strategisk betydelse. Godstransporter är viktiga för regionens försörjning, men de skapar knappast konkurrensfördelar för regionens kunskapsintensiva verksamheter.

År 2000 befann sig flyget mitt i högkonjunkturen. Diskussionen gällde i hög grad flygplatskapaciteten i Stockholm-Mälardalen; Luftfartsverket bedömde att kapaciteten behövde utökas med ännu en rullbana på Arlanda fram till 2010 och ytterligare en fram till 2030. RUFSS anger som inriktning att Arlanda ska byggas ut med en tredje, och på sikt en fjärde, parallell rullbana och att Bromma ska behållas som länets andra flygplats.

Lågkonjunkturen har slagit hårt mot flygbranschen. Passagerarantalet har sjunkit kontinuerligt under åren 2001–2003. Flygtrafiken på Arlanda

minskade under perioden med 17,5 procent – utrikestrafiken med 15,7 procent och inrikestrafiken med 21 procent. Under 2004 har dock utvecklingen vänt och utrikestrafiken har åter börjat öka. Även för inrikesflyget kan en viss ökning noteras under de senaste månaderna.

Mer avgörande för RUFSS aktualitet än flygbranschens dagsaktuella ekonomiska läge är dock de strukturella förändringarna som uppstod samtidigt med lågkonjunkturen. De stora nationella flygbolagens ("flag carriers") ställning har försvagats och de utmanas av nya aktörer. Lågprisbolagen har pressat marginalerna och tagit marknadsandelar. Deras strategi har i många fall byggt på att utnyttja billigare, mer perifert belägna, flygplatser. SAS har tvingats till nedskärningar och till en uppdelning i tre nationella bolag och ett som ska hantera interkontinental trafik.

Samtidigt som verksamheten på Arlanda har minskat har Skavsta uppvisat en kraftig expansion i relation till sitt utgångsläge. Även Västerås flygplats har fått internationella linjer. I och med EU-utvidgningen kan dessutom ytterligare konkurrenser tillkomma. Fler länder är nu del av EU:s avreglerade flygmarknad ("Open Skies"), vilket gör att flygbolag från de nya medlemsländerna kan konkurrera i resten av Europa. Effekter av denna utveckling kan redan ses i Finland. Fler linjer till och från Stockholm-Mälardalen, ökad konkurrens på flygmarknaden och lägre flygpriser är, tagna var för sig, till fördel för regionens internationalisering och utveckling. Omvälvningarna på flygmarknaden reser dock frågor om Arlandas ställning som central flygplats i linjesystemet ("hub") och därmed om dess internationella ställning.

Bedömningen är att regionens framtida utvecklingsförutsättningar i dag mera hänger på flygplatsernas ställning i de internationella systemen än på rullbanekapaciteten. I detta sammanhang blir frågan om Arlandas status central – Arlanda är den enda flygplatsen med kapacitet att vara en internationell "hub" med ett rikhaltigt utbud av direktlinjer. Frågan är därför vad regionens aktörer och Luftfartsverket kan göra för att stärka Arlandas

position i en tid av ökad konkurrens och lågprisflyg. Brommafrågan är fortfarande olöst samtidigt som Stockholm behöver goda möjligheter för så kallat näringslivsflyg.

RUFS allmänna strävan – att regionen ska vara centralt placerad i de internationella flygssystemen med många direktlinjer till utlandet – är sålunda i hög grad aktuell. Däremot har arten på utmaningarna skiftat. Från att tidigare i högre grad ha handlat om den fysiska flygplatskapaciteten i regionen rör huvudfrågan i dag regionens centrala ställning i flygnätverken. Risken är att mångfalden av destinationer direkt från Arlanda inte ökar.

Regionens hamnar har under senare år haft en stark tillväxt av både passagerare och gods. Färjetrafik för både passagerare och gods har etablerats till Baltikum och Polen. Den väntas fortsätta att utvecklas. Östersjöregionen har en stor tillväxtpotential och en väl fungerande hamnstruktur betyder mycket för att Stockholm-Mälardalen ska positionera sig som en ”gateway” i Östersjöregionen.

Sjöfarten utvecklas mycket snabbt i Östersjöområdet. För att kunna möta utvecklingen har RTK och Länsstyrelsen i Stockholms län inlett ett samarbete i syfte att ta ett samlat grepp på förutsättningarna och utvecklingsmöjligheterna för regionens hamnar. I detta arbete tas bland annat behovet av hamnar för regionens varuförsörjning upp, men också hamnarnas betydelse för regionens ekonomiska utveckling kommer att belysas.

I RUFS anges att en strategi för östersjöhamnarna ska formuleras. I samarbetet med länsstyrelsen kommer ett underlag för en regional strategi att tas fram. I arbetet tas bland annat frågan upp om det är önskvärt att utveckla en ny hamn i Norvik i södra delen av Stockholms skärgård och eventuella möjligheter att utveckla vissa hamnverksamheter i centrala Stockholm. I strategin bör en regional avvägning göras mellan behovet av hamnverksamhet och stadsutveckling i centralt belägna hamnar. Miljöpåverkan för olika handlingsalternativ kommer att belysas.

Hamnarnas betydelse för regionens ekonomiska utveckling och positionering som en ”gateway” är

även i fokus för ett samarbete mellan Stockholms Hamnar AB, Arlanda och Stockholms Näringslivs-kontor. Samarbetet är främst inriktat på betydelsen av logistisk samverkan kring internationella och intermodala (samverkan mellan olika transportslag) transporter. Intermodal samverkan avser visserligen främst godstransporter, men kan också ha strategisk betydelse för regionens konkurrenskraft genom de verksamheter med högt kunskapsinnehåll som är förknippade med dessa transporter.

I RUFS 2001 är beskrivningen av hamnarnas roll i regionen tämligen begränsad. Det finns en bristande koppling till den tydligt skönjbara strukturförändring som EU:s utvidgning medför. Det saknas också en koppling till de förändrade transportstrukturer som väntas till följd av omvälvningarna i Östeuropa. Inte minst gäller detta de möjligheter som öppnats för andra transportvägar för handel mellan Sverige och Fjärran Östern. I det regionala utvecklingsperspektivet är detta relevant för bland annat de kunskapsintensiva näringarnas behov av komponenter m.m.

Östersjöperspektivet har hanterats i ett av underlagen till RUFS 2001. Den starka utvecklingen av handel och nya transportstrukturer samt ökande kontakter över Östersjön kan medföra behov av strategier både för hamnarnas utveckling och utvecklingen av den infrastruktur på land som är knuten till hamnarna. Dagens snabba strukturomvandlingar har medfört att långsiktiga strategier saknas. RUFS 2001 kan bedömas vara aktuell genom inriktningsmålet att utveckla en strategi för Östersjöhamnarna. Samtidigt finns ett behov av kontinuerlig omvärldsbevakning av den snabba utvecklingen av sjöfarten på Östersjön och hamnarnas betydelse i regionen.

## **Att diskutera i samrådet**

*Stämmer beskrivningen av förändringar i omvärlden ur ett RUFSS-perspektiv med er analys?*

*Fungerar RUFSS alljämt som ett effektivt verktyg för er planering och verksamhet i de avseenden som berörs i detta kapitel?*

*Finns det ytterligare viktiga aspekter som bör belysas inför aktualitetsprövningen?*

# Stockholm-Mälardalen i samverkan

Allt större regioner är såväl en följd av spontana processer som ett resultat av medvetna insatser. RUFSS förordar att den funktionella regionen vidgas till angränsande geografiska områden. Stockholms län och intilliggande län i Mälardalen har stora möjligheter att dra nytta av varandra.

Sedan RUFSS antogs har samverkan i Stockholm-Mälardalen intensifierats. I RTK-rapporten *Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning* framhålls att en strategi för att stärka de funktionella sambanden måste inriktas på att ta tillvara och utveckla de gemensamma intressena samt öka den gemensamma storleken, styrkan och dynamiken. Därför behöver bilden nyanseras av vilka funktioner som är "storregionala" och var de finns i geografien.

Både flyttrörelser och pendlingsmönster påverkas av konjunkturerna. Den faktiska integrationen i storregionen har därför gått relativt långsamt sedan RUFSS antogs. RUFSS utgår från att tillväxten av den lokala arbetsmarknadsregionen under de kommande 30 åren i första hand sker genom förtätning. Det vill säga genom att befolkningen ökar inom det nuvarande området. De planerade satsningarna på tågtrafiken i Mälardalen, framför allt Citybanan, ökar dock tillgängligheten och kommer sannolikt att medföra att arbetsmarknadsregionen växer även geografiskt.

## Ömsesidig nytta – ömsesidiga behov

Stockholmsregionen behöver växa för att dra till sig och vara en marknad för nya expansiva kunskaps- och tjänsteföretag (se föregående kapitel). En större, mångfacetterad region är i ekonomiskt hänseende mer robust. Den kan erbjuda företag en stark och tät hemmamarknad och skapa en grund för nya varor och tjänster.

Tillväxt kan ske inom den administrativa regionen, genom att befolkningen ökar och ekonomin växer, men även genom att den geografiska funktionella regionen vidgas. Som regionplan behandlar RUFSS formellt den administrativa regionen Stockholms län. Ett län har tydliga gränser, men en funktionell region är mer otydlig och kan beskrivas i termer av arbetsmarknad, pendling eller marknader. Utan att närmare beskriva Stockholms samband med det angränsande omlandet konstaterar RUFSS att den "funktionella regionen bör (därför) vidgas till angränsande geografiska områden. Regionen och intilliggande län i Mälardalen har stora möjligheter att dra nytta av varandra."

Regionförstoring är både en följd av spontana processer och ett resultat av medvetna insatser. När den funktionella regionen växer och utbytet med angränsande geografiska områden ökar, växer också behovet av organiserat samarbete. RUFSS anger trafik- och kompetensfrågor som exempel på områden där det finns gemensamma intressen. Inom trafikområdet kan samverkan handla om strukturfrågor, ökad trafikering och samordning av trafik och taxor.

Gränserna för en funktionell region sätts i praktiken av restiderna. För resor som görs dagligen finns i dag en smärtgräns på cirka en och en halv timme. Nöjes- och handelsresor får ta längre



tid liksom tjänsteresor som företas mer sällan. I centrum för en funktionell region som Stockholm finns en stadskärna – en nod. I diskussionsunderlaget *Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning* (Rapport 2:2003) beskrivs tre nod-funktioner som håller ihop regionen; arbetsmarknad, varu- och tjänstemarknad samt information, kunskap och beslutsfattande. En storstad innehåller en unik mångfald attraktioner och funktioner som är viktiga för den egna befolkningen, men också för personer och verksamheter i omlandet. I det väl tilltagna omlandet för Stockholm – Östra Mellansverige – finns också ett antal större städer som har egna omland. De kan stödja sig på varandra, inte bara på Stockholm.

I remissbehandlingen av RUFSS framförde flera remissinstanser att det faktum att den funktionella regionen sprängt länsgränserna också borde avspeglas i planeringen. RTK har därför under 2002–2003 fördjupat och breddat kunskapsunderlaget om Stockholms samspel med sin omgivning i Mälardalen/Östra Mellansverige. I rapporten *”Mälardalen – en region?”* (utgiven tillsammans med Mälardalsrådet) sammanfattas stora delar av denna utökade kunskap. I studien *”Stockholm och de större städerna i omgivningen”* analyseras profiler, utbyten och roller.

I rapporten *Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning* framhålls att en strategi för att stärka de funktionella sambanden måste inriktas på att öka den gemensamma storleken, styrkan och dynamiken. Därför behöver bilden nyanseras av vilka funktioner som är ”storregionala” och var de finns i geografin. Finns de bara i den centrala noden Stockholm eller också i städer som Västerås, Norrköping och Katrineholm? Rapporten var under hösten 2003 utsänd på remiss för diskussion om gemensamma utvecklingsfrågor.

## Flyttrörelser över länsgränserna

Befolkningstillväxten i regionen har under lång tid möjliggjorts både genom förtätning och genom geografisk förstoring.

Flyttningarna mellan Stockholms län och övriga Mälardalen har successivt ökat sedan början av 1980-talet. Som framgår av kapitlet *Regionens utveckling 2001–2004* var utflyttningen till övriga Mälardalen större än inflyttningen 1988–1991 och 2001–2003. Övriga år har inflyttningen till Stockholms län övervägt.

Trots den besvärliga situationen på bostadsmarknaden i Stockholms län har det knappast skett någon strukturell förändring under det senaste åren. Under perioden 1999–2002 har nettoutflyttningen varit särskilt kraftig till Sörmland men också Uppsala och Västmanland uppvisar ett positivt flyttnetto. Flyttströmmarna verkar kortsiktigt bero på arbetsmarknadernas olika situation i Mälardalen. Man kan således inte säga att flyttmönstren mellan Stockholms län och övriga Mälardalen bidragit till att regionen på lång sikt integrerats och vidgats till en mer enhetlig regional arbetsmarknad. Det går inte att dra för stora slutsatser av några års flyttningar. Bostadsbyggande och bosättningsmönster har långsiktiga effekter och kan tillsammans med utbyggda kommunikationer på sikt hjälpa till att skapa en utvidgad funktionell region. Det successivt ökade antalet flyttningar är troligen viktigare än förändringar i nettoutflyttningen över tiden.

## Arbetsmarknadsregionen

En lokal arbetsmarknadsregion (LA) beskrivs i termer av pendlingsflöden till centrumkommuner. I hela Sverige har antalet lokala arbetsmarknader minskat från 187 år 1970 till 100 år 1998. År 1970 räknades inte ens alla kommuner i Stockholms län till Stockholms lokala arbetsmarknadsregion. År 2002 omfattade den hela Stockholms län, så gott som hela Uppsala län, Sörmlands läns östra delar samt Heby i Västmanlands län. Här bor idag 2,2 miljoner människor. Arbetsmarknadsregionen förändrades inte mellan 1998 och 2002 utan samma kommuner som ingick 1998 ingick alltså även 2002. Den officiella indelningen av lokala arbetsmarknadsregioner revideras vart femte år. 2003 års pendlingsförhållanden har ännu inte beräknats, så

eventuellt kan det bli förändringar.

RUFS utgår från att den helt övervägande delen av tillväxten av den lokala arbetsmarknadsregionen under de kommande 30 åren sker genom förtätning, det vill säga genom att befolkningen ökar inom det nuvarande området. Den ökade tillgänglighet som planerade satsningar på tågtrafiken i Mälardalen, framför allt Citybanan, ger kommer sannolikt att leda till att arbetsmarknadsregionen växer även geografiskt. I RUFS finns emellertid inte någon bedömning av regionens framtida omfattning.

*Lägesrapport 2004*<sup>8</sup> visar en ökande *inpendling* till Stockholms län från angränsande områden. Detta talar för att integrationen mellan Stockholms län och övriga Mälardalen har ökat sedan 1998. Pendlingsmönstret förändras i takt med konjunkturerna. Utbyggda kommunikationer och långsiktiga förändringar i näringslivsstrukturen gör att de konjunkturmässiga svängningarna i pendlingsmönstret är större än tidigare. Hittills har dock *utpendlingen* från Stockholms län, som är förhållandevis liten, knappast påverkats av dessa förändringar.

Olika gruppers benägenhet att pendla beror bland annat på deras löneläge – ju högre lön, desto större blir utbytet av pendlingskostnaden i tid och pengar – och tillgången till bil. Erfarenheter visar att när familjer flyttar längre bort från arbetsplatsen kommer den i familjen som har den lägsta inkomsten troligtvis att byta arbetsplats och välja en lokal arbetsgivare. I dag pendlar väsentligt färre kvinnor än män långa sträckor till regionens centrum<sup>9</sup>.

## Infrastruktursatsningar

Åtgärder som beskrivs som angelägna i RUFS är att förstärka järnvägskapaciteten på Svealandsbanan och Mälarbanan, skapa fler anslutnings-

punkter mellan regional och lokal trafik, som Stockholm Väst, samt att förbättra tillgängligheten till Arlanda. Sedan RUSF antogs har beslut fattats om finansiering av vissa av planens viktiga satsningar på infrastruktur, främst Citybanan. Dessa är förutsättningar för att pendlingsströmmarna ska öka. Den nu antagna planen för baninvesteringar innehåller i princip de järnvägsinvesteringar av betydelse för Mälardalen som RUFS anger för perioden till 2015. Däremot saknas viktiga investeringar i den lokala kollektivtrafiken.

RUFS anger vidare att en samordning av hur taxorna läggs upp är önskvärd. Den nya resekortstandard som alla länstrafikhuvudmän och SJ står i begrepp att införa ger möjlighet att samordna taxor och att införa ett gemensamt färdbevis. Samplanering av trafiken sker inom Trafik i Mälardalen AB (TiM). I hur hög grad kollektivtrafiken subventioneras i framtiden har också stor betydelse för den fortsatta integrationen.

Endast ett fåtal väginvesteringar med särskild inriktning på Mälardalen nämns i RUFS. Som den viktigaste åtgärden anges kapacitetsförstärkning av infarter och förbifarter förbi Stockholm, till exempel E18-infarten och Yttre tvärleden med Förbifart Stockholm. En sådan utbyggnad kommer både den inom- och mellanregionala trafiken tillgodo. De statliga investeringsplanerna har en lägre investeringsram fram till 2015 och rymmer färre åtgärder än de som anges i RUFS.

Ett antal regionala aktörer i Mälardalen (länsstyrelser, regionala samverkansorgan, Mälardalsrådet, RTK, trafik huvudmän med flera) har sedan en tid tillbaka ett samarbete kring infrastrukturfrågor. Samverkan är nu inriktad på att följa genomförandet av de nyligen beslutade statliga infrastrukturplanerna samt att lägga fast gemensamma strategier och prioriteringar av åtgärder för att utveckla transportsystemet i Mälardalen inför nästa planeringsomgång.

<sup>8</sup> RTK Program och förslag 1:2004 *Genomförande av RUFS 2001 Lägesrapport 2004*.

<sup>9</sup> RTK Statistik 5:2003 *Regionförstoring och rutstatistik*.

## Samspel mellan Stockholm och andra städer i Mälardalen

I RUFSS betonas behovet av att Stockholm-Mälardalen blir flerkärnig (se även kapitlet *Att leva och verka i Stockholmsregionen*). Ett aktivt arbete har bedrivits inom länet – men även i ett Stockholm-Mälardalsperspektiv och ett Östersjöperspektiv – för att fördjupa kunskaperna kring hur en flerkärnig struktur ska kunna utvecklas på olika geografiska nivåer. I *Flera kärnor* beskrivs hur integrationen fortgår mellan Stockholm och städer i övriga Mälardalen.

Den snabbaste befolkningsutvecklingen utanför Stockholm under de senaste åren har skett i närliggande städer som Enköping, Strängnäs, Uppsala och Västerås. Viktiga orsaker har varit bättre förbindelser med Stockholm men även – i fallet Västerås – en egen stark dragningskraft. På arbetsmarknaden finns inslag av såväl självständighet och ömsesidighet som stockholmsdominans. Fortfarande arbetar huvuddelen av befolkningen i dessa städer i den egna staden.

Den ökade inflyttningen till städerna i länets närområden har lett till markant stigande bostadspriser. Bostadsbristen och prisstegringarna börjar bli påtagliga även i andra städer än Stockholm.

Sambanden mellan de olika kärnorna i den funktionella regionen när det gäller varu- och tjänstemarknaden är inte lika lätt att fastställa som för arbetsmarknaden. Uppgifter tyder på att Stockholm är utbudsnod till företag av företagstjänster och finansiella tjänster. Stockholm kan även fungera som en viktig kulturell knutpunkt för privatpersoner i omlandet. En annan fråga som hittills inte är helt besvarad är den stora efterfrågan som Stockholmsregionen genererar. Varifrån hämtar företag, myndigheter och organisationer i Stockholm de varor och tjänster de behöver?

Under 1990-talet har den högre utbildningen och forskningen i Stockholms läns närhet byggts ut påtagligt. De regionala högskolorna har expanderat och flera håller på att bygga upp forskning. Flera samverkar som till exempel Högskolan i

Gävle och KTH. Det finns ett tydligt utbyte mellan städerna som både beror på studenternas efterfrågan i relation till de olika högskolornas profil och på var studenterna tas in.

Det finns knappast någon motsättning mellan flerkärnighet i Stockholms län och i Mälardalen. Kärnor i Stockholms län stärker sannolikt samspelet med övriga Mälardalen eftersom det ger fler väl tillgängliga målpunkter för pendlare.

## Utvecklad samverkan kring vattenfrågor inom Stockholm-Mälardalen

Cirka 90 procent av tätortsbefolkningen i Stockholm-Mälardalen får sitt dricksvatten från Mälaren. Arbetet med att skydda Mälaren sker enligt RUFSS intentioner. Regionens aktörer är medvetna om behovet av samordnad planering och beredskap inför den väntade befolkningsutvecklingen (enligt RUFSS). Liksom behovet av driftsäkerhet och vattentillgång inför eventuella störningar av dricksvattensdistributionen till hela regionen. De vattenskyddsområden som föreslås i RUFSS är ännu inte bildade.

När EU:s vattendirektiv antogs av Sverige i december 2000, var innehållet – förbättrad eller oförändrad vattenkvalitet – och tidtabellen känd, men inte hur regionen skulle kunna leva upp till kraven. RUFSS betonade behovet av en bättre samordning mellan olika planeringsnivåer – kommunal nivå, Mälardalsnivå och kustnivå. Dessutom borde planerings- och åtgärdsprogram upprättas för de olika avrinningsområdena.

Arbetet med att uppfylla vattendirektivet följer i stort den regionala utvecklingsplanens inriktningar när det gäller vattenkvaliteten. Nu införs en organisation för samverkan inom ett geografiskt område som sträcker sig från Dalälven till Bråviken och där Mälardalen ingår. Vattenmyndigheten för distriktet Norra Egentliga Östersjön (placerad på länsstyrelsen i Västmanland) ska, tillsammans med övriga berörda länsstyrelser och andra aktörer utveckla formerna för denna samverkan. Härutöver kan samverkan inom respektive avrin-

ningsområde behöva utvecklas framöver.

Frågan är hur effekterna av vattendirektivets krav om en förbättrad eller oförändrad vattenkvalitet kan beaktas i en kommande planeringsomgång.

## Samverkan och samplanering

I Uppsala och Sörmlands län har regionala självstyrelseorgan bildats och tagit över ansvar för regional utvecklingsplanering. Dessa är viktiga samarbetspartner i Stockholms läns fortsatta planering. Samarbetet mellan aktörer inom den funktionella Stockholmsregionen har de senaste åren fördjupats i flera former.

En form av samverkan är så kallad stråkplanering utmed de större väg- och järnvägsstråken i östra Mälardalen. Arbetet bedrivs för närvarande gemensamt av aktörer i fyra län: Stockholm, Uppsala, Sörmland och Västmanland. Såväl regionala organ som berörda kommuner deltar. Stråksamarbetet har redan gett nytt underlag för planering och gemensamma åtgärder. Arbetet väntas ha stor betydelse för utvecklingen i den vidgade funktionella regionen.

Mälardalsrådet är en samarbetsorganisation för kommuner, landsting och regionala samverkansorgan i Mälardalen. Stockholms läns landsting är medlem och RTK medverkar aktivt i rådets arbete. Ett omfattande material med beskrivningar av Stockholm-Mälardalen har utarbetats under de senaste åren. Ett problem för rådets representativitet är att ett antal kommuner bland annat i Stockholms län inte är medlemmar. Rådet bidrar dock aktivt till att öka den politiska samverkan och främja opinionsbildningen i gemensamma strategiska frågor.

Andra samband behandlas inom ramen för samarbetet mellan Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Örebro läns länsstyrelser,

”Fördel Östra Mellansverige”. Även länstrafikhuvudmännen samverkar bl.a. genom Tåg i Mälardalen (TiM) och Mälardalstrafik AB (MÅLAB).

Rapporten 2:2003 *Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning*, som är ett discussionsunderlag om den funktionella regionen, har tagits emot väl. Remissinstanserna anser att den bild av den funktionella regionen som ges i remisshandlingarna stämmer i stora drag. Bland remissinstanserna råder en bred enighet om behovet av planeringssamarbete i den funktionella regionen. De flesta vill delta i ett sådant samarbete: i hela storregionen, i trafikstråken och i tematiska grupperingar.

Ett antal remissinstanser har föreslagit frågor som bör behandlas gemensamt utöver dem som togs upp i remisshandlingarna. De allra flesta anser att samarbetet främst bör stärkas mellan de organ som har ansvaret för regional utvecklingsplanering. Andra aktörer bör involveras när de är berörda eller när det är lämpligt i övrigt. De flesta önskar att aktualitetsprövningen av RUFSS sker i bred samverkan i storregionen (se vidare kapitlet *Inför den fortsatta planeringsprocessen*).

## Att diskutera i samrådet

*Stämmer beskrivningen av läget i den funktionella regionen med er analys?*

*Fungerar RUFSS alltjämt som ett effektivt verktyg för er planering och verksamhet i de avseenden som berörs i detta kapitel?*

*Finns det ytterligare viktiga aspekter som bör belysas i aktualitetsprövningen?*

# Att leva och verka i Stockholmsregionen

RUFS utgår från att både befolkningen och den ekonomiska tillväxten i regionen ökar snabbt. Detta förutsätter dock att regionen kan stärka sin kapacitet framför allt när det gäller bostäder och transportinfrastruktur. Samtidigt har regionen en ambition att slå vakt om och utveckla sina vattenresurser och naturvärden.

I den regionala utvecklingsplanen är strategin för att möta befolkningsexpansion i korthet att öka investeringar och byggande och samtidigt utveckla en tät bebyggelsestruktur med många "kärnor". Flera täta kärnor kan öka närheten mellan de boende och deras arbetsplatser. Kommunikationsystemet kan bli effektivare och kollektivtrafiken utnyttjas mer. Kvaliteten på den gröna och den blå strukturen kan utvecklas och de storskaliga systemen för energi, vatten, avlopp, avfall och masshantering effektiviseras.

Sedan RUFS antogs har diskussionen om en flerkärnig region fördjupats och idén har starkt stöd hos de kommuner som har områden som pekas ut som kärnor.

Kapacitetsbristerna är dock fortfarande stora i Stockholmsregionen. I de investeringsplaner för att bygga infrastrukturen, som staten antagit för perioden 2004–2015, anslås medel till ett antal av de åtgärder som utpekas i regionplanen. Ett exempel är utbyggnaden av Citybanan/Mälartunneln som är angelägen för Mälardalen och hela Sverige. Många av de investeringar i vägar och kollektivtrafik som RUFS förordar kan dock inte genomföras under investeringsperioden.

Bostadsbyggandet ligger på 85 procent av den lägre nivå som regionplanen anger. Kommunerna har planer och markberedskap för fler lägenheter än vad som krävs enligt regionplanens högre nivå.

Men det finns en oro för att en befolkningsökning medför kännbara investeringar. Dessutom tycks byggherrarna sakna intresse av att bygga trots tillgång till färdigplanerad mark. Byggekostnaderna har ökat snabbt.

I socialt hänseende är Stockholmsregionen i dag splittrad och segregerad och de sociala utmaningarna har inte minskat sedan RUFS antogs. Social och etnisk diskriminering hänger nära samman. Regioner där invandrare har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden får problem att hävda sig i den internationella konkurrensen. Arbetet i regionen för en bättre integration mellan svenskfödda och utlandsfödda uppvisar stora brister och utfallet är hittills nedslående. Frågan är om de strategier som RUFS anvisar är de rätta och tillräckliga eller om det är genomförandet som brister.

RUFS innehåller strategier för att regionen ytterligare ska kunna stärka sin position vad gäller kunskapsintensiva verksamheter och tjänster och på så vis skapa en god innovationsmiljö. Internationalisering och nätverksbyggen ska kombineras med insatser som stödjer tillgången på kvalificerad arbetskraft. Rekryteringen till den högre utbildningen är emellertid bekymmersam i regionen. Formerna för den statliga forskningsfinansieringen har förändrats och medlen har inte ökat, vilket innebär att den externa finansieringen blir allt viktigare. Vissa branscher som informations- och kommunikationsteknik har dragit ner på sin forskningsverksamhet medan andra, främst bioteknik, ökat sin. Vilken effekt detta får för regionens innovationsförmåga på sikt behöver studeras.

## Regionens fysiska struktur

RUFS förutsätter en fortsatt snabb befolkningsökning och ekonomisk tillväxt i regionen. Detta beskrivs som positivt: ”En stor och sammanhållen regional marknad är robust och utgör bas för ett mångsidigt utbud”. Enligt de scenarier som är utgångspunkter för planen bedömdes regionens invånarantal kunna växa med omkring 400 000–600 000 de närmaste 30 åren. Ett av de största problemen är hur en sådan befolkningsökning ska mötas utan att regionen får kapacitetsproblem.

Regionen brottas alltså med brist på bostäder och infrastruktur. Samtidigt finns ambitionen att slå vakt om vattenresurserna, den tätortsnära naturen samt motverka utspridd bebyggelse.

- Bostadsbyggandet i regionen är för lågt, boendetätheten har ökat och priserna på såväl nya som äldre bostäder har stigit snabbt. Dessutom försämrades villkoren för att bygga bostäder under 1990-talet, vilket fått till följd att antalet aktörer på bostadsmarknaden har minskat och konkurrensen försämrats.
- Begreppet ”de gröna kilarna” var etablerat när regionplanen antogs, men förankringen i de kommunala översiktsplanerna varierade. Vad gäller den ”blå strukturen” – regionens vattenområden – var läget 2000 ungefär detsamma som i dag. EU:s vattendirektiv hade antagits av Sverige, men det var inte känt hur man skulle leva upp till direktivets krav. Miljöbalken, som nyss hade trätt i kraft, innehåller en portalparagraf om bland annat kretslopp ska främjas.
- Vägtrafiken, mätt i antal passagerare till och från regioncentrum, har ökat med 75 procent sedan 1970. Vägutrymmet har under samma period bara ökat med mellan 10 och 20 procent. Regionens järnvägs- och pendeltågssystem brottas dessutom med allvarliga problem som en följd av bristande spårkapacitet i stadens centrala delar.

## Täthet och flerkärnighet

Befolknings- och sysselsättningstillväxten i Stockholmsregionen har under lång tid varit betydligt högre utanför än innanför regioncentrum, Stockholm, Solna och Sundbyberg. Denna utveckling har lett till en mer utspridd befolknings- och arbetsplatsstruktur i regionen. RUFS bedömer att utvecklingen fortsätter under planperioden. Detta kan leda till fortsatta kapacitetsproblem, försämrad tillgänglighet, svårigheter att erbjuda en konkurrenskraftig kollektivtrafik, sämre naturmiljöer och bristande energieffektivitet. Den strategi som anges i planen för att klara av svårigheterna går i korthet ut på att öka investeringar och byggande samt satsa på en tät och flerkärnig bebyggelsestruktur.

Flera täta kärnor medger, enligt RUFS, en befolkningsexpansion där fler använder kollektivtrafiken. Samtidigt bevaras kvaliteten på grön- och blåstrukturen. Vidare ökar möjligheterna att effektivisera de storskaliga systemen för energi, vatten, avlopp, avfall och masshantering. Allt detta gagnar miljön. Dessutom medför det ekonomiska vinster för regionen när invånarna bor nära sina arbetsplatser. Strategin om flerkärnighet stöder på så vis flera av utvecklingsplanens mål.

RUFS pekar ut sju yttre kärnor förutom den centrala kärnan. De yttre kärnorna ligger i huvudsak i halvcentrala lägen. De har ett stort omland av arbetskraft och de är så belägna att de har goda förutsättningar för en energieffektiv stadsbygd med god kollektivtrafikförsörjning. Om transportsystemet byggs ut enligt planen med förstärkta radiella förbindelser och nya tvärförbindelser får befolkningen inom så gott som hela storstadsområdet jämförbara restidsavstånd till flera yttre kärnor och till den centrala stadskärnan. De yttre kärnorna blir alltså mer centralt belägna, vilket ökar deras attraktivitet för lokaliseringar.

I dag pågår många aktiviteter i regionen som syftar till att utveckla flerkärnigheten. Södertörns kommunerna driver tillsammans med Stockholm ett ”processarbete” kring genomförandet av de fyra kärnorna på Södertörn. I nordost samverkar de så

kallade UNO-kommunerna (Danderyd, Täby, Valentuna, Vaxholm, Österåker och Norrtälje) om att utveckla kärnan Täby-Arninge. I Järfälla har frågan om en regional kärna i Barkarby-Jakobsberg uppmärksammats. Stockholms stad har i samverkan med näringslivet och KTH/Stockholms universitet utarbetat en framtidsbild för Kista Science City och samarbetar med Järfälla, Sollentuna och Sundbyberg kring förbättringen av detta område.

RTK har fördjupat kunskaperna om flerkärnighet ytterligare (bl.a. i Rapport 1:2003, *Flera kärnor*). Remissvaren på rapporten bekräftar kommunernas intresse för frågan. Samtidigt har några av remissinstanserna uttryckt farhågor om hur stort antalet kärnor bör vara för att ligga i nivå med konjunktur- och befolkningsutvecklingen. Det finns en oro för att kärnorna inte kommer att få en tillräcklig ”kritisk massa” för att uppfattas som intressanta för etableringar. Men i stort stöder remissinstanserna att mer kunskap tas fram om hur kärnor skapas och blir framgångsrika samt om vilken inbördes specialisering som kan utbytas kärnorna emellan.

Ytterligare en kvalitet med kärnbegreppet, som det beskrivs i RUFSS, är att det hjälper till att skapa en attraktiv stadsmiljö. En storstadsregion med många kärnor ligger i linje med den traditionella europeiska stadens ideal om täthet, variationsrikedom, tillgång till offentliga rum och grönska. På samma sätt värnas idén om det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet. Också denna inriktning har stöd av många av regionens aktörer. Ett exempel är Stockholms stad, som i sin översiktsplan har ambitionen att ”bygga staden inåt”. Under perioden 2000–2003, liksom under de senaste 10–15 åren, har tendensen varit att huvuddelen av de nya bostäderna tillkommit nära den befintliga bebyggelsen, genom så kallad ”förtätning”.

Idén om flerkärnighet aktualiserar därmed en fråga, som hittills sällan varit föremål för regionplanering – den om att utveckla stadsmiljön. Samtidigt kan konstateras att frågan berör hela regionens attraktionskraft.

### Miljöperspektiv

I RUFSS formuleras målet om en god livsmiljö. En god och hållbar livsmiljö innebär enligt RUFSS en bebyggd miljö som är hälsosam och har skönhets- och trivselsvärden och som är en god miljö för människor i olika åldrar och livssituationer.

Det innebär att grönstrukturen ska skyddas och vårdas. Bland annat genom att samverka inom regionen ökar och områdesskyddet för de gröna kilarna förbättras. Det betyder också skydd för blåstrukturen, i första hand dricksvattenförsörjningen. Den biologiska mångfalden ska bevaras och kulturvärden skyddas. RUFSS tar även upp de problem som uppstår genom de tekniska systemens miljöpåverkan – det vill säga utsläpp till luft, övergödning av vattendrag, förgiftning av mark och vatten och buller. En tät bebyggelsestruktur, som RUFSS förordar, gynnar på många sätt en god livsmiljö.

RUFSS pekar ut väl förankrade regionala mål, bland annat att långsiktigt förvalta den regionala miljön. Konkret rör detta såväl hur marken används i regionen i stort som enskilda mål när det gäller vatten, energi och så vidare. En tät bebyggelsestruktur kan underlätta hushållning med regionens naturresurser. Av RUFSS framgår att mark- och vattenområden med särskilt stora värden dessutom bör få ett starkare skydd. Lokalisering och utformning av olika samhällsfunktioner och verksamheter, som energiproduktion, avfallshantering, täkter, masshantering med mera, är viktiga markanvändningsfrågor som är kopplade till en långsiktig hushållning med naturresurser och energi. Lokalisering av sådana funktioner kräver oftast mellankommunal samordning och kan behöva hanteras i ett regionalt sammanhang.

Riksdagen har antagit tre nationella strategier för att uppnå miljömålen. Det handlar om åtgärder för effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp, hushållning med mark och vatten samt bebyggd miljö. Konkret innebär detta krav på minskade utsläpp, en miljöorienterad produktpolitik, en miljöanpassad fysisk

planering samt en hållbar bebyggelsestruktur. Regionalt nedbrutna miljömål finns bland annat i det regionala Miljövårdsprogrammet från år 2000. Dessa mål är nu under omarbetning.

Många insatser som kan skapa en god livsmiljö hanteras på lokal nivå och av privata aktörer. En regional utvecklingsplan kan ge stöd för strukturella förändringar. Kommunerna har ett lokalt ansvar för en god livsmiljö och ett övergripande ansvar för lokala anpassningar till de nationella miljömålen. Flera kommuner har börjat föra ner miljömålsarbetet på lokal nivå. I och med detta kan en mängd områden tänkas bli aktuella för mel-lankommunal samordning.

WHO har i sitt nätverksarbete ”Healthy Cities” ett bredare perspektiv än vad som finns i RUFSS.

I WHO-manualen för hälsosam samhällsplanering finns rubriker om hälsosam livsstil, social integration, boendekvalitet, arbete, tillgänglighet, livsmedelsförsörjning, säkerhet, jämlikhet, luftkvalitet, vattentillgång/-rening, avfallshantering och klimatstabilitet. Flera av dessa aspekter – men inte alla – behandlas i RUFSS.

### **Bostäder, handel och lokaler**

För att möta kraven från en växande befolkning räknar RUFSS med att det behövs ett tillskott på mellan 9 000 och 12 000 bostäder per år. Behovet av nybyggda bostäder anges för alla kommuner och det påpekas att regionens olika delmarknader behöver ha ett varierat utbud, liksom att det behövs fler studentbostäder. I utvecklingsplanen konstateras också att den kommunala planeringen bör bli bättre och de statliga reglerna ses över. Liksom att fler aktörer bör engageras och den regionala överblicken förstärkas för att målen ska kunna nås. Under 2000-2002 ökade bostadsbyggandet inklusive permanentningen av fritidshus för att under 2003 minska något. Sammantaget tillkom cirka 85 procent av det bostadstillskott som RUFSS anger som basnivå. I de yttre delarna tillkom under denna period cirka 70 procent av basnivån., medan de centrala delarna delvis på grund av ett stort antal studentbostäder nådde upp till 100 procent. Cirka

55 procent tillkom i flerbostadshus, 30 procent i nya småhus och 15 procent genom permanentning av fritidshus.

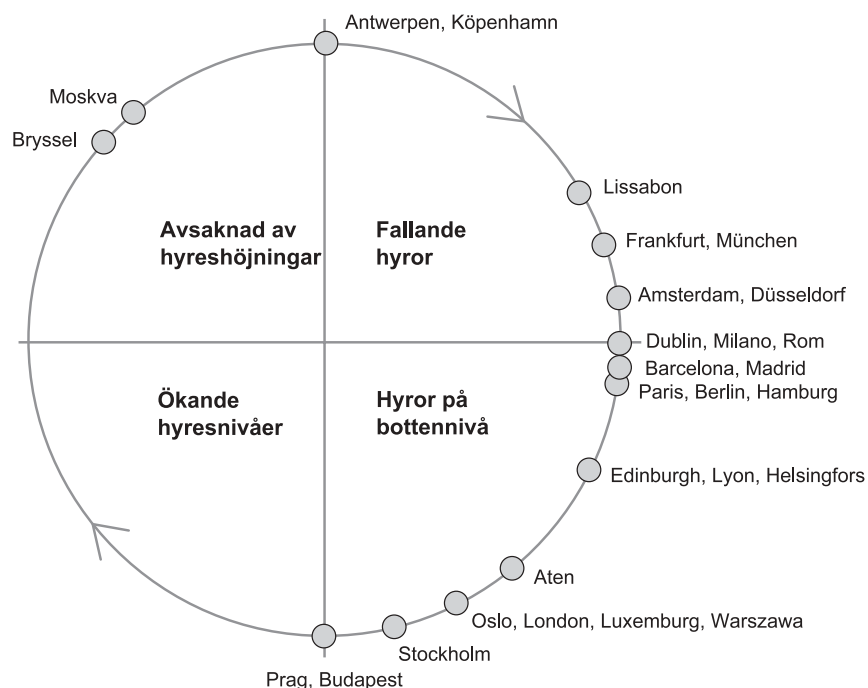
Planberedskapen i länet har ökat snabbt och flertalet kommuner har mål och en planering som ligger i linje med eller är mer omfattande än RUFSS högre nivå. För att kunna genomföra planerna är dock beroendet av aktörerna stort. Ett växande problem är att boendekostnaderna i nya bostäder vuxit så att relativt få hushåll har möjlighet att efterfråga dessa bostäder. Bostadsbristen i regionen är därför särskilt problematisk för t.ex. nya hushåll och hushåll med normala eller låga inkomster.

Under tioårsperioden 1993–2002 ökade byggkostnaderna med 118 procent samtidigt som konsumentprisindex ökade med 11 procent. Enbart mellan 2000 och 2002 ökade byggkostnaderna med 45 procent. Ett antal statliga studier har visat att byggsektorn inte fungerar med normal konkurrens. De statliga studierna visar stora skillnader i byggkostnader för likvärdiga hus över landet. Stockholmsregionen ligger i topp. Byggsektorns sätt att fungera har inte förändrats särskilt mycket sedan RUFSS antogs. Frågan är hur byggsektorns sätt att fungera kan förändras. De statliga reglerna för planering, finansiering och stöd har i viss grad förändrats sedan RUFSS tillkom. Detta har påverkat byggandet något men knappast tillräckligt.

Enligt RUFSS väntas handeln expandera snabbt i takt med att befolkningen växer och köpkraften ökar. Det framtida behovet av mark och lokaler beräknas därför bli omfattande. Samtidigt är det svårt att förutse vilka former handeln kommer att ha i framtiden. Handelns omstrukturering har gått fort de senaste åren. Framst är det handeln i större centrum och i externa lägen som har vuxit snabbt. Flera av regionens mindre och medelstora centrum dras samtidigt med svårigheter. En ökad regional överblick kan därför behövas nu. Vidare kan en diskussion om förutsättningarna för handel behövas.

För lokaler som ska användas som kontor gäller det omvända jämfört med bostäder. Behovet har minskat under senare år och det finns ett stort överutbud. Nyproduktionen har därför i stort sett





Konsultbolaget Jones Lang LaSalles bedömningar av konjunkturläget för kontorsfastigheter våren 2004 i några europeiska städer.

avstannat medan vissa kontorsfastigheter byggs om. Framtidsbedömningarna talar för en fortsatt tillväxt. Men erfarenheten visar att konjunkturerna svänger snabbt. Därför behövs en fortsatt planeringsberedskap. I RUFSS anges att nya kontorslokaler i första hand bör förläggas till de regionala kärnorna.

### Transporter

Stockholmsregionens speciella förutsättning är att transportsystemet ska hantera en stor mängd trafik på en relativt liten yta. Det innebär större lokal miljöpåverkan och större konkurrens om mark än på andra håll i Sverige. Kostnaderna för trafikaneläggningar är också mycket större i Stockholmsregionen. Problemen blir ännu tydligare genom att trafiken beräknas öka under de kommande 30 åren som följd av ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt. Den regionala utvecklingsplanens grundläggande inriktning är att öka tillgängligheten inom regionen, inte minst till de föreslagna kär-

norna. Detta ska ske genom att förbättra vägnätet för genomfartstrafiken, öka möjligheterna till tvärresor inom regionen samt utveckla förbindelserna nationellt och internationellt.

Kapacitetsfrågorna står i centrum för diskussionen. Trängseln tilltar såväl på vägarna som i kollektivtrafiken. De planerade försöken med trängsel/miljöavgifter i innerstaden har lett till en intensiv debatt. Dels om hur man kan utnyttja transportsystemet mer effektivt, dels om vilka effekter avgifterna får för arbetsmarknad, näringsliv och individuell rörlighet.

Samtidigt har kunskaperna blivit bättre. Regeringens uppdrag till länsstyrelsen att utarbeta åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för kväveoxid och partiklar har bidragit till detta. Detsamma gäller kunskapsunderlag från Vägverket och RTK samt arbetet med ett regionalt miljöhandlingsprogram. Dessutom pågår arbete med att planera och genomföra åtgärder som leder till att transporter fungerar säkrare och bättre ur

miljöperspektiv. Ny teknik för trafikstyrning, trafikledning, reseplanering, renare fordon och bättre bränslen utvecklas fortlöpande.

I de investeringsplaner för att bygga ut infrastrukturen som staten nu antagit för perioden 2004–2015 anslås medel till ett antal av de åtgärder som regionplanen pekat ut. Ett exempel är utbyggnaden av Citybanan/Mälartunneln som är viktig för Mälardalen och hela Sverige. Vidare anslås medel till transportinformatik, åtgärder för att förbättra framkomligheten och anskaffning av nya fordon för kollektivtrafiken samt till åtgärder för att förbättra miljö- och trafiksäkerheten.

För Stockholms län innebär det att investeringar i järnvägssystemet i stort sker enligt regionplanen. Däremot kan inte alla investeringar i den lokala kollektivtrafiken eller i vägar genomföras under den nu aktuella investeringsperioden. De sammantagna effekterna av de beslutade insatserna har ännu inte analyserats. RTK:s bedömning är att insatserna inte är nog kraftfulla. Det finns en uppenbar risk att tudelningen av regionen ytterligare accentueras. Dessutom är insatserna för att öka tillgängligheten till yttre kärnor och viktiga regionala knutpunkter inte tillräckliga. Det finns också en risk att insatserna inte är tillräckliga för att bostadsbyggandet ska komma igång i regionen.

Det är också bekymmersamt att kollektivtrafiken fortsätter att minska sin andel av resandet och att det visat sig svårt att genomföra rationella transportlösningar i regionen. Det är dessutom angeläget, vilket framhålls i RUFS, att man hittar former för att öka samordningen mellan markanvändningsplanering och trafikplanering samt mellan olika trafikslag. I dessa frågor har Stockholmsregionen tidigare varit ett föredöme. Men i dag är regionen inte längre ledande.

### **Varuförsörjning**

Stockholmsregionen är i första hand ett konsumtionsområde. I detta innefattas befolkningens försörjning av livsmedel och andra konsumentprodukter. Även företagen i regionen är konsumenter. De strategiska branscherna behöver leveranser av

bland annat kontorsmaterial såsom papper, teknisk utrustning med mera. Otillräckliga försörjningsstrukturer leder till högre kostnadsnivåer både för konsumentprodukter och komponenter till företag.

Men i RUFS 2001 behandlas inte varutransporter. Inte heller behandlas konflikterna mellan varuförsörjning och bebyggelse eller de miljöproblem som är förknippade med varutransporterna.

Det finns tecken på att regionens försörjning av livsmedel och varor håller på att förändras. Det finns en tendens till centraliserad distribution, vilket innebär färre och större centrala terminaler. Inre Mälardalen har vuxit fram som ett betydande område för denna typ av terminaler. Denna tendens kan innebära att behovet av terminaler i Stockholmsområdet med centrala funktioner håller på att omstruktureras. Det innebär dock inte att behovet av terminalområden i Stockholmsregionen minskar. Ur ett miljöperspektiv är det väsentligt att regionen kan tillhandahålla distributionsterminaler för att begränsa tunga transporter på väg.

Stockholmsregionen är en av tre noder i den så kallade Nordiska triangeln. Inom denna triangel finns det förutsättningar att utveckla kombitrafik. Bankapaciteten är dock begränsad i hela stråket. Detsamma gäller terminalkapaciteten i storstäderna. Banverket har startat ett arbete för att etablera en kombiterminal i norra Storstockholm. I samband med detta arbete lyfts frågan om behovet av ett så kallade Logistikcentrum och dess betydelse för den regionalekonomiska utvecklingen.

Varutransporter är ofta förknippade med leveranser till befolkningen. I en rapport från Institutet för transportforskning (TFK)<sup>10</sup> om distribuerad förädling ges ett annat perspektiv. I denna rapport beskrivs terminalernas betydelse ur ett företagsperspektiv med utgångspunkt i moderna logistiska system där efterfrågestyrd produktion står i fokus. Det är för närvarande oklart i vilken utsträckning detta logistikkoncept behöver lättillgängliga verksamhetsytter.

<sup>10</sup> Institutet för transportforskning, Rapport 2003:8 *Transporteffektivitet genom distribuerad förädling*.

I RUFSS 2001 anges att mark för godsterminaler behöver reserveras i norra regiondelen och vid Arlanda. De senaste åren har dock visat att ytor för terminaler även behövs i södra regiondelen. Det kanske mest påtagliga tecknet på detta är utvecklingen av Jordbro som efter utflyttning från Årsta blivit ett av flera logistikcentra för Green Cargo.

RUFSS kan bedömas vara aktuell så till vida att mark för terminalområden i norra regionhalvan behöver reserveras. Däremot har det inte uppmärksamats att ny mark för terminalområden även behöver reserveras i södra regionhalvan. Inte heller tar RUFSS upp regionens förmåga att hantera multimodala transporter, d.v.s. transporter som sker med hjälp av många olika transportslag samt de tjänster och verksamheter som är förknippade med detta. Inte minst handlar detta om tjänster med högt kunskapsinnehåll där regionens kunskapsintensiva branscher kan spela en roll.

I en promemoria från RTK om regionens terminalstruktur<sup>11</sup> tydliggörs varustransporternas komplexitet. Promemorian visar tydligt att terminalområden behövs i regionen, men inte var och med vilket innehåll. I praktiken är det omöjligt att i ett 30-årigt perspektiv bedöma behovet av områden för specifika verksamheter. Det är dock angeläget att reservera mark i strategiska lägen, både avseende tillgänglighet och närhet till marknaden, för regionens varuförsörjning. Om denna mark bör användas för nationella eller regionala terminaler alternativt distributionsterminaler är dock styrt av transportmarknaden. Det regionala intresset för terminaler bör fokuseras på att erbjuda möjligheter som ger goda förutsättningar att minska transporter på väg och att effektivt utnyttja befintlig infrastruktur.

I RUFSS 2001 saknas ett logistiskt synsätt på varustransporterna. Det finns därför behov av ny kunskap om behovet av terminaler, om samspelet mellan Stockholmsområdet och inre Mälardalen och inte minst, om vilka strategiska beslut som måste till framöver för att långsiktigt säkerställa

regionens försörjning med konsumentvaror och leveranser till företagen. Ett logistiskt synsätt behövs också för att nå de regionala miljömålen.

Varustransporter är störande verksamheter. Terminaler orsakar ofta störningar, främst i form av buller, i sin närhet. Avsaknad av terminaler kan dock leda till ännu större störningar genom ökade emissioner och ökad trängsel på vägarna. Ofta står miljöintressen mot varandra. Ytterligare ett problem är att verksamhetsområden och terminaler trängs undan till förmån för bostadsbebyggelse. För att detta inte ska leda till nya miljöproblem och högre kostnader för konsumenterna måste planeringsberedskapen vara god.

### **Teknisk försörjning**

För närvarande råder brist på fjärrvärmekapacitet i Stockholms stadsnät. Energisektorn har privatiserats och branschens aktörer kan knappast förväntas lösa långsiktiga och övergripande problem med energiförsörjningen på egen hand. Dessa problem ställer krav på ett regionalt perspektiv. De utbyggnader av produktionsanläggningar som föreslås i RUFSS kräver ett långtgående samarbete mellan kommunerna, både när det gäller investeringar i nya värmeverk och investeringar i ledningskapacitet till de befintliga verken. RTN har beslutat att ta initiativ till de utredningar och förhandlingar som är nödvändiga.

I den regionala utvecklingsplanen konstateras också att systemen för energiförsörjning behöver effektiviseras. Förslag ska presenteras för flera olika energislag. Fjärrvärmesäten ska byggas ut och kopplas samman. Mark ska reserveras för biokraftvärmeverk och för naturgasnät. RUFSS inriktning har senare fått stöd i den nationella miljöstrategin, som bland annat innebär satsningar på förnyelsebara bränslen. För Stockholmsregionens del är det i första hand aktuellt att satsa på biobränslen.

Villkoren för energislagen varierar. Kraftvärme kräver stora underlag, det vill säga många abonnenter och/eller abonnenter med stort energibehov. Detta förutsätter en ökad integration av distributionsnäten och mer samarbete mellan huvudmän-

<sup>11</sup> RTK Promemoria 6:2004 *Stockholmsregionens terminalstruktur*.

nen. Trots att naturgaseldade kraftvärmeverk är lättare att placera i anslutning till de anläggningar som redan finns, har höga investeringskostnader hindrat satsningar på detta energislag. Naturgas är fortfarande ett intressant alternativ. Därför finns det behov av att justera regionplanens markreservat för naturgasledningar efter nuvarande planer. Förutsättningarna för att producera biobränslen liksom sol- och vindenergi har inte ändrats sedan RUFSS antogs.

En utredning ("Stockholms ström") pågår kring eldistributionen, där möjligheterna till alternativ elteknik och alternativa sträckningar ses över. Utredningen undersöker också om förläggningar av ledningarna ligger i linje med RUFSS antaganden om Stockholmsregionens utveckling. I RUFSS diskuteras avfallshanteringen och behovet av långsiktig planering. För närvarande håller de stora kommunala bolagen på med en avfallsutredning. Avfallsfrågorna vinner ökat intresse i samhället. Den nationella miljöpolitiken ser dem numera i ett sammanhang där även frågorna om produktinnehåll och produktionsprocesser ingår, liksom avfallsmängderna, som minskar på grund av ökad materialåtervinning. Samtidigt är frågan om de lokala förutsättningarna för sorterat avfall i fastigheter och stadsdelar olöst. Avsättningen för det material som återvinns är en fråga som berör hela landet.

RUFSS pekar på att utsläppen måste minska för att säkra tillgången till vatten av god kvalitet. Samtidigt behöver skyddet för yt- och grundvatten öka. Planerings- och åtgärdsprogram för avrinningsområden måste vidare upprättas. Större hänsyn ska tas till vattenaspekter och planeringsunderlagen måste förbättras. Kust- och skärgårdsområden bör skyddas mot exploatering, liksom Mälaren, Yngern, Erken och vissa grusåsar.

Vattenfrågorna har utvecklats snabbt sedan RUFSS antogs. Östersjön har klassats som särskilt känsligt havsområde av International Maritime Organisation (IMO). EU har klassat Mälaren som nitratkänsligt område. På nationell nivå har vattendirektivet, som ställer krav på god vattenkvalitet

inom hela EU senast 2015, införts och en ny strategi för havet formulerats. På regional och kommunal nivå finns utredningar och beslut rörande bland annat Stockholms framtida dricksvattenförsörjning, regionalt miljöhandlingsprogram och översyn av metoder för att kartlägga vattenvärden. Idag finns en ökad medvetenhet om hur sårbara de tekniska systemen är.

Utvecklingen går i linje med regionplanen när det gäller att skydda Mälaren. De övriga skyddsområdena som RUFSS föreslår saknar till stor del ännu skydd. Rent generellt är beskrivningen i RUFSS av dricksvattensystemets sårbarhet/robusthet otillräcklig. Produktionskapaciteten av dricksvatten kan behöva byggas ut under 2020-talet. Planeringen av vattenutnyttjande/vattenskydd och bostadsförsörjning behöver samordnas i ett delregionalt eller regionalt perspektiv. Dessutom kräver VA-försörjningen i kustområden särskild uppmärksamhet, och konsekvensbeskrivningen av ett ökat skydd för Mälaren och vissa grusåsar behöver fördjupas.

Processerna vid vattenrening har stordriftsfördelar. Det är lönsamt ekonomiskt, samtidigt som man når miljövinster när man koncentrerar verksamheterna, teknikutvecklingen och kunskapsutbyggnaden. De kommunala avloppssystemen överdimensionerades när de byggdes ut på 1960- och 1970-talen. Nya stadsdelar har oftast kunnat anslutas utan svårighet. Reningsverken har samtidigt byggts ut på grund av mer avancerade reningskrav.

Bara 60 procent av husen med enskilda avlopp bedöms ha godkänd avloppsrening. Utvecklingen av VA i omvandlingsområden går långsamt och det behövs fortfarande en regional strategi – såsom förordas i RUFSS. Dock måste avvägningen av lokala och regionala VA-lösningar i omvandlingsområden göras med utgångspunkt från de lokala förutsättningarna. Att genomföra en regional strategi är därför komplicerat och RUFSS behöver uppdateras på denna punkt. Det regionala miljöhandlingsprogrammet kan vara en utgångspunkt för en sådan uppdatering.

De villkor för masshantering som redovisas i RUFSS har inte förändrats på annat sätt än att tillgången till naturgrus på nära håll har minskat och andelen krossgrus har ökat. Även om det finns mycket berg i regionen, är det inte konfliktfritt att öppna nya bergtäkter. Återanvändningen av schaktmassor och sten har inte utvecklats särskilt mycket. Entreprenörerna har svårt att acceptera återvunnet material och efterfrågan är därmed obetydlig. I de stora trafikprojekt som beslutats eller planeras inom den närmaste 5–10-årsperioden finns många tunnlar som kommer att alstra en mängd berg på kort tid. Detta material behöver plats för tillfällig lagring, krossning och sortering.

### Grön och blå struktur

Grön- och vattenområden behandlas på olika sätt i den regionala utvecklingsplanen beroende på var de ligger i regionen. De centralt belägna, tätortsnära naturområdena ingår i huvudsak i den regionala grönstrukturen. Områden utanför stadsbygden betecknas som övrig landsbygd på RUFSS plankarta. Övrig landsbygd omfattar såväl gles permanent- och fritidshusbebyggelse som jord- och skogsbruk. För användningen av marken även i dessa delar ger planen en tydlig anvisning om att en betydande tillväxt av spridd bebyggelse bör motverkas.

Stockholmsregionens grönstruktur med tio gröna kilar gör det lätt för invånarna att nå grönområdena. Möjligheten till rekreation kan antas vara särskilt viktig i en storstadsregion, där levnadstempot är högt. Strukturen med större kilformade och sammanhängande områden ger dessutom goda förutsättningar för biologisk mångfald och möjlighet att uppleva tystnad. I RUFSS beskrivs behovet att behålla och utveckla tysta rekreativområden och att förbättra miljön kring trafiken genom bullersanering. RUFSS utgår från att oförstörda grönområden är en förutsättning för god hälsa.

Sedan RUFSS antogs har det tagits initiativ på nationell nivå för att skydda och förbättra kvaliteten i tätortsnära grönområden. Ett aktivt arbete pågår inom regionen för att bland annat kunna fatta beslut om långsiktigt skydd för särskilt vär-

defulla områden. I programmet ”Aldrig långt till naturen” föreslås ett stort antal nya naturreservat, i huvudsak baserat på de kommunala översiktsplanerna. RTK har bidragit med planeringsunderlag och Stockholms stads sociotopkarta har varit till stor hjälp. EU:s miljöhandlingsprogram och dess system – Natura 2000 – för ”vackra, säregna och skyddsvärda naturmiljöer” håller på att förverkligas. Ett antal kommuner arbetar med metodutveckling, aktiv förvaltning och skötsel. Även om det tar tid innan aktiviteterna ger tydlig effekt, kan man konstatera att utvecklingen går i linje med RUFSS.

Regionens vattenresurser har betydelse på många sätt – för vattenförsörjning, som recipient, för transporter och fiske, som naturvärde, för skönhetsupplevelser och som en del av vår kulturhistoria. Regionens vattenområden har dessutom indirekt ekonomisk betydelse för exempelvis turismen – Stockholm marknadsförs som ”staden på vattnet”. Utgångspunkten vid planering måste vara att vattenresurserna ska kunna nyttjas, samtidigt som de måste skyddas och bevaras.

Stockholms län hamnar långt ner på listan i det renvattenindex (baserat på arter i vatten) som upprättats för alla Sveriges län. Orsaken till den dåliga placeringen är främst att Mälaren, liksom 70 procent av länets sjöareal och alla vattendrag, är övergödda av näringsämnen i sina nedre lopp. Positiva trender är att fosforhalterna i tätortspåverkade sjöar har sjunkit och att näringshalterna i havsområdena har minskat sedan 1990. Näringshalterna i Östersjön minskade fram till 1996, men har därefter ökat igen. I Miljömålsrådets senaste utvärdering av Sveriges 15 miljömål anges målet ”ingen övergödning” som ett av fyra som bedöms mycket svårt att uppnå inom en generation. Även miljömålet ”giftfri miljö” bedöms bli mycket svårt att uppnå till år 2020. I kustområdet är saltinträngning i brunnar ett problem och var fjärde brunn bedöms ha höga kloridhalter. RUFSS kan behöva preciseras ytterligare när det gäller vattenresurserna.

## Skärgården

Skärgården och kustlandskapet berörs på flera ställen i RUFSS – transportsystemet, grön och blå struktur, bostadsmarknad och bostadsbyggande – men blir inte föremål för en sammanhängande analys. Mest konkret är RUFSS när det gäller transporter, där inriktningen för en bastrafik i skärgården redovisas. I planen anges dock att ett sätt att komma vidare är att utarbeta delregionala planer. Regional planering för skärgården pågår och i juni 2004 redovisade RTK ett kunskapsunderlag som beskriver utvecklingen sedan 1970-talet<sup>12</sup>. Därefter går arbetet vidare med förslag till strategi och ett policydokument som kan vara underlag för bland annat regional och kommunal planering samt skärgårdspolitik. Slutdokumentet beräknas bli klart sommaren 2005.

RTK:s studier visar att skärgårdens situation i dag på många sätt skiljer sig från den som rådde på 1970-talet, då en stor del av skärgårdspolitikerna utformades. Utflyttningen har vänt till inflyttning och skärgården har haft en stark befolkningstillväxt. De traditionella sysselsättningarna minskar, men nya har tillkommit. Inkomstmöjligheterna i skärgården är goda och arbetslösheten är låg. De genomsnittliga inkomsterna är i många fall högre i skärgården än på fastlandet.

Kommunikationer och tillgänglighet är viktiga faktorer för befolkningsutvecklingen. De delar av skärgården som har fasta förbindelser med fastlandet har utvecklats mest gynnsamt under de senaste decennierna. Den sociala samhällsservicen är mestadels godtagbar.

De förändringar som skett kan delvis förklaras med den förda skärgårdspolitikerna, men också med den allmänna utvecklingen i regionen. Skärgårdens attraktivitet har ökat både för permanentboende och för fritidsboende och turism. Teknikutvecklingen har motverkat avståndsackdelar och ökat möjligheterna för många att bosätta sig och flytta sin verksamhet ut till skärgården. Den politiska inriktningen kan sägas ha gått från punktinsatser

till sektorsövergripande ambitioner i partnerskap och till att skapa förutsättningar för lokal bärkraft. Viktiga frågor är nu – som tidigare – bostadsförsörjning, kommunikationer samt offentlig och kommersiell service.

I skärgården finns dock avståndsackdelar och gleshetsproblem som kräver offentliga insatser om de ska kunna överbryggas. Detta kan bli bekymmersamt i framtiden, eftersom de offentliga resurserna troligtvis blir mer begränsade på kommunal, regional och europeisk nivå.

En utgångspunkt för politiken att skärgården bär ett unikt natur- och kulturarv – är i dag ännu mer relevant än för 30 år sedan, eftersom både miljömedvetenheten och påfrestningarna på skärgården har ökat. Sedan början av 1970-talet har olika aktörer engagerat sig alltmer i skärgårdspolitikerna. Intresset för mellankommunalt samarbete har ökat. Länsstyrelsen har stått för en kontinuitet i skärgårdspolitikerna. Landstingets skärgårdspolitik har ökat i betydelse de senaste 30 åren, liksom lokala initiativ. EU har varit en viktig aktör, men EU:s ekonomiska projektstöd väntas minska på grund av utvidgningen.

Genom att peka på behovet av fördjupad delregional planering för just skärgården har RUFSS emellertid öppnat för ett fortsatt arbete med nya, bättre strategier. Utvecklingen har lett till att skärgården i viss mån blivit mer integrerad i regionen och att de strategier som ska gynna regionen i stort också gynnar skärgården.

## Social utveckling och integration

En god social utveckling är enligt RUFSS avgörande för regionens utveckling. En bärande tanke i planen är att hålla ihop regionen och att ta vara på regionens samlade kompetens och de fördelar som mångfalden kan innebära. En viktig utgångspunkt för den sociala integrationen är att stärka regionens ”sociala kapital”, det vill säga gemenskapen och förtroendet mellan dess invånare. Viktiga förutsättningar för socialt kapital är att det finns många mötesplatser, att motverka utanförskap på t.ex. ar-

<sup>12</sup> RTK Promemoria 8:2004 *Skärgård i förändring*.

betsmarknaden och inom utbildningen samt genom att motverka fördomar och segregation.

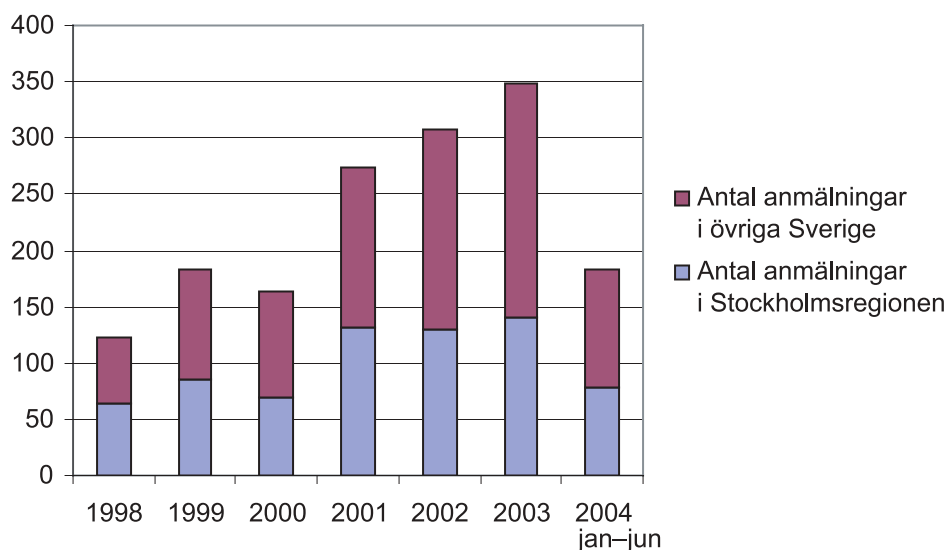
RUFS lyfter fram bostadssegregationen (väl-mående bostadsområden kontra fattiga områden med stor utslagning samt balansen mellan upplåtelseformerna i olika delar av länet), de stora geografiska skillnaderna i hälsa samt högskoleplatsernas förläggning i länet. Vidare beskrivs att sambanden mellan den södra och den norra länshalvan har försvagats.

Strategier i RUFS för att lösa dessa problem är bland annat flerkärnighet, bättre tillgänglighet mellan länshalvorna och fler högskoleplatser till Södertörn. Den tematiska ansats som präglar planen som helhet om täthet och närhet återkommer alltså även när det gäller de sociala frågorna. En viktig del av strategin handlar om att knyta samman regionen, öka dess mångfald och göra den mer lättillgänglig för utifrån kommande. Att t.ex. knyta samman regionen genom ny infrastruktur, planera byggandet för flerkärnighet och förtätning, stimulera en utveckling mot innovation och nyskapande och öka utbudet av högskoleplatser är åtgärder som också minskar segregationen och ökar integrationen.

I RUFS lyfts integrationen mellan svenskfödda och utlandsfödda fram som central för regionens utveckling. Regioner som inte lyckas med integrationen mellan svenskfödda och utlandsfödda, att ta tillvara invandrades kompetens på arbetsmarknaden eller erbjuda goda villkor för utländsk arbetskraft kommer att få svårt att hävda sig i den internationella konkurrensen. Mot bakgrund av den kommande arbetskraftsbristen förespråkar RUFS också att arbetskraftsinvandringen underlättas. Erfarenheter från andra länder visar att framgångsrik arbetskraftsinvandring och god integration av flyktinginvandrare hänger samman. Utvidgningen av EU kan innebära en ökad invandring till Sverige – förutsatt att regionen kan erbjuda goda levnadsvillkor. Utvidgningens exakta effekter är emellertid svårbedömda.

I RUFS finns som det tidigare framgått två angreppssätt: ett inriktat på strukturella insatser och ett inriktat på att genomföra ett antal konkreta åtgärder. Det första håller nu på att få genomslag i debatten där regelverk och strukturer i samhället och ineffektiviteten i genomförandet av direkta insatser uppmärksammas alltmer. Insikten växer att Sverige ligger efter andra länder i integration

Anmälningar om diskriminering i arbetslivet till Diskrimineringsombudsmannen (DO) av arbetsgivare i Stockholmsregionen och i övriga Sverige 1998–2004.



mellan svenskfödda och utlandsfödda och att orsakerna är att söka i det svenska samhället.

På senare tid har också fokus i ökad grad lagts på problem och strukturer inom regionen snarare än på invandrarnas egenskaper och bakgrund. I det storstadspolitiska programmet föreslås bland annat en skärpt diskrimineringslag mot bakgrund av data från Integrationsverket som slår fast att diskriminering på arbetsmarknaden är en väsentlig del av problemen. Ett faktum som inte var lika väl belagt när RUFSS skrevs. I den fortsatta planeringsprocessen kan det därför finnas skäl att diskutera bl.a. myndigheternas sätt att fungera, attitydfrågan och språkfrågorna.

Sedan RUFSS antogs har segregationen inte minskat. Samtidigt uppvisar arbetet för en bättre integration mellan svenskfödda och utlandsfödda stora brister och utfallet är hittills nedslående. Detta gäller även de kortsiktiga, konkreta förslagen i RUFSS. Integrationen går långsamt och förståelsen för mångfald är för låg i regionen som helhet. Orsakerna är säkerligen komplexa. Frågan är dock om de strategier och insatser som RUFSS anvisar är de rätta och tillräckliga eller om det är genomförandet som brister.

## Kunskaps- och tjänsteregion

Som framgått av tidigare avsnitt bygger RUFSS strategi för ekonomisk utveckling och konkurrenskraft på att regionen ska vara ett centrum för innovation med god omställnings- och förnyelseförmåga. Regionen ska ytterligare stärka sin position vad gäller kunskapsintensiva verksamheter och tjänster. RUFSS presenterar ett antal sammanhängande åtgärder för att stödja en god innovationsmiljö. Åtgärder för vidare internationalisering och nätverksbygge ska kombineras med insatser som ökar tillgången på kvalificerad arbetskraft och en avancerad, sofistikerad efterfrågan på kunskapsintensiva tjänster och produkter. Kritiska och kunniga kunder är en viktig faktor för att stimulera innovation.

RUFSS tar vidare upp forskningens villkor och

dess samspel med näringslivet. Det underliggande temat är att täta lokala miljöer också gynnar innovation. RUFSS följer därmed den aktuella forskningen om framgångsvillkor för kunskaps- och tjänsteekonomin.

En av de viktigaste drivkrafterna i en växande ekonomi är människor som är beredda att satsa tid, möda och besparingar på att utveckla egna och andras idéer till lönsamma företag. Just kommersialiseringen av affärsidéer brukar pekas ut som den svaga länken i Sveriges och även Stockholms innovationssystem. Det finns ytterligare förklaringar till att tillväxten är för låg som t.ex. att det i Sverige finns ovanligt många storföretag och en stor offentlig sektor. Detta faktum har skapat en struktur där anställning – inte entreprenörskap – ses som den naturliga arbetsformen. Även skatter och regler har fått en utformning som passar de stora företagen. Denna uppfattning har förts fram i en undersökning som RTK just genomfört av de kreativa näringarna i regionen<sup>13</sup>.

## Kvalificerad arbetskraft och forskning

Insatser för att stödja kompetensutveckling samt forskning och utveckling – FoU – ska medverka till att företag finner det förmånligt att lokalisera kunskapsintensiv verksamhet till regionen. Regionen ska konkurrera internationellt med en hög kompetensnivå – inte med en låg lönenivå. Samverkan mellan utbildningsanordnare, omgivande samhälle och företag behöver också utvecklas. Enligt RUFSS behövs åtgärder för att öka övergångsfrekvensen från gymnasium till högre utbildning, öka tillgängligheten till högre studier, internationalisera högskolor och universitet, förbättra samarbetet mellan företag och utbildning/forskning samt se livslångt lärande och utnyttjande av allas kompetens som grundläggande utgångspunkter.

Under 1990-talet förändrades inriktningen på finansieringen av den offentliga forskningen drastiskt. Från att vara anslagsfinansierad blev forskningen i hög grad externfinansierad. Detta har

<sup>13</sup> RTK Storstadspolitik 2:2004 *Kreativa näringar i Stockholmsregionen*.



medfört att forskningsprojekt får konkurrera om stöd från bl.a. forskningsstiftelser, vilkas resurser hänger ihop med börsutvecklingen. De offentliga forskningsmedlen har samtidigt inte ökat, vilket inneburit att den externa finansieringen blivit en allt viktigare inkomstkälla för universitet och högskolor. Denna utveckling har slagit olika hårt mot regionens universitet och högskolor. Karolinska institutet, Södertörns högskola och KTH har varit framgångsrika och ökat sin finansiering medan t.ex. Stockholms universitet och Handelshögskolan under motsvarande period fått krympande medel för forskning. Vad detta på längre sikt betyder för regionen är inte klart.

De senaste åren har företagen – främst inom IKT-industrin som traditionellt varit stark i regionen – minskat sin forskningsverksamhet. Neddragningarna har uppmärksammats i media men återverkningarna på regionens innovationsklimat har inte närmare studerats. Även inom konsultbranschen, som vanligtvis hanterar en stor del av företagens utvecklingsarbete, har neddragningarna varit stora. Det finns dock företag inom andra branscher, främst bioteknik, som under perioden ökat sina satsningar på FoU. Frågan är hur dessa förändringar påverkat regionens innovationsklimat och forskningsintensiteten i regionen.

Rekryteringen till den högre utbildningen är fortfarande bekymmersam. Regionen har en lägre andel behöriga som examineras från gymnasiet och en lägre rekryteringstäthet (andelen som börjar studera vid högskola inom tre år efter gymnasiet i förhållande till regionens befolkning som helhet) än riket i genomsnitt. Den sociala snedrekryteringen är fortsatt påtaglig och ingen märkbar förändring har skett sen 1990-talet. För ungdomar med utländsk bakgrund har situationen förbättrats något och i detta avseende ligger regionen även högt i ett nationellt perspektiv.

Regionen är redan idag underförsörd med utbildningsplatser i förhållande till befolkningen. Ungdomar i åldrarna 20–24 år kommer att vara nästan 20 procent fler år 2010. Vare sig regionens lärosäten eller statsmakterna har några planer för

hur denna ökning av potentiella högskolestudenter i regionen ska kunna mötas. För få utbildningsplatser slår främst mot studieovana grupper som har en lägre benägenhet att flytta för att studera.

Arbetskraftsförsörjningen till praktiska yrken fungerar inte tillfredsställande i regionen. De ungdomar som lämnar ett flertal av de yrkesinriktade gymnasieutbildningarna har inte tillräckliga kunskaper för att möta olika branschernas kompetenskrav. Nationellt sett är regionen underförsörd vad gäller KY-platser (kvalificerad yrkesutbildning)<sup>14</sup>.

En stor del av regionens hantverkstjänster tillhandahålls av småföretag där 40-talisterna dominerar. Idag finns lite kvalificerad arbetskraft att tillgå för denna grupp småföretagare och återväxten är osäker. Ett otydligt yrkesutbildningssystem och stora framtida pensionsavgångar reser frågan hur regionen på sikt ska klara arbetskraftsförsörjningen och vad som kan göras för att förbättra situationen.

### **Avancerad efterfrågan**

För att belysa efterfrågans betydelse för utveckling lyfter RUFSS fram IT-tjänster. Den offentliga sektorn är en stor upphandlare i regionen liksom i svensk ekonomi som helhet. RUFSS föreslår en upphandlingspolitik som stimulerar leverantörer att utveckla nya produkter och erbjudanden – detta är en viktig bakgrund till förslaget att i högre grad använda elektronisk handel. Förebild vad gäller innovationsstödjande upphandling finns t.ex. i dåvarande Televerkets och LM Ericssons samspel vid utvecklingen av nätverk för mobiltelefoner. Detta illustrerar betydelsen av samspel mellan offentlig och privat verksamhet. Kravet på den regionala utvecklingsplaneringen måste vara att följa och understödja avgörande teknikskiften som förnyar ekonomin på motsvarande sätt.

Internationella studier indikerar att Sverige fortfarande ligger bland de främsta länderna i att använda IKT-tjänster. Deras stora bidrag till till-

<sup>14</sup> RTK Rapport 1:2004 *Yrkesutbildning i Stockholmsregionen*.

växten i Stockholmsregionen både i form av selsättning och ökad produktivitet illustrerar vilken genomgripande betydelse ny teknik kan få för en regions utveckling. Inledningsvis gjordes produktivitetstvinsterna i IKT-producerande företag. Allt eftersom användningen av IKT-tjänster ökade i regionens övriga näringsliv ökade produktiviteten även där. Under nedgången 2001 i de IKT-producerande företagen fortsatte produktivitetstillväxten i IKT-användande företag att ge positiva bidrag till regionens tillväxt. Denna utveckling visar att den nya teknikens fulla potential tas tillvara först då företagen omorganiserar, ändrar arbetsrutiner, förstår värdet av flexibilitet och investerar i humankapitalet.

I den offentliga verksamheten har framsteg gjorts, inte minst på kommunal nivå, men några regionala strategier för företagskontakter eller e-upphandling har inte utvecklats. Inom ramen för IT-forum diskuteras hur regionen framgent ska agera.

### **Betydelsen av entreprenörskap och företagande**

Oavsett vilka branscher eller tillväxtområden som för tillfället spelar huvudrollen i regionens innovationsutveckling är förmågan att kommersialisera och dra ekonomisk nytta av innovationer och utvecklingsidéer i företag och offentlig sektor synnerligen väsentlig för regionens konkurrenskraft. Förmåga och vilja till entreprenörskap samt traditionell företagsanda i en region är därför avgörande för att satsningar för att stärka innovationsklimatet i slutändan ska generera tillväxt. I RUFSS diskuteras inte strategier för entreprenörskap, men sådana har utvecklats inom ramen för regionens arbete med de regionala tillväxtprogrammen.

### **Institutioner**

I RUFSS konstateras att vissa typer av regelverk och institutioner bidrar till ekonomisk tillväxt. Planen stödjer sig här på forskning som visar att förutsägbarhet har ett stort värde när individer och företag ska satsa i en region. Detta kräver i sin tur

tydliga, förutsägbara regler och institutioner, vars funktionssätt är lätta att förstå och där ansvaret är tydligt. Läget i regionen konstateras vara bristfälligt på flera sätt. Regler och rutiner vid offentlig handläggning saknar erforderlig tydlighet. Ansvaret inom myndigheter och förvaltning är ofta svårt att bedöma, inte minst för en utländsk investerare som överväger att satsa i regionen. De delar av den offentliga sektorn som arbetar med utvecklingsfrågor gör det i hög grad genom olika slags projekt, medan långsiktiga program med tydliga spelregler och mål är mer ovanliga.

Studier visar att en stor del av länets småföretagare inte anser att förvaltningar och myndigheter behandlar alla lika. Detta bekräftar att situationen idag inte är tillfredsställande ur ett företagar- och tillväxtperspektiv.

Frågorna om regelverk och institutioner har utvecklats ytterligare i det storstadspolitiska programmet. I hög grad handlar förvaltningspolitiken om det nationella agerandet – lagstiftningens form, definitionen av myndighetsansvar, upplägget av olika slags policy (om projekt- eller programformen väljs för genomförande) och så vidare. Någon tydligare utveckling i RUFSS riktning kan dock inte konstateras under den tid som förflutit sedan planen antogs.

## **Att diskutera i samrådet**

*Stämmer beskrivningen av läget i regionen med er analys?*

*Fungerar RUFSS alljämt som ett effektivt verktyg för er planering och verksamhet i de avseenden som berörs i detta kapitel?*

*Finns det ytterligare viktiga aspekter som bör belysas i aktualitetsprövningen?*

# Hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling blev allmänt känt i och med publiceringen av Brundtlandrapporten 1987 och dess krav på en "utveckling som försöker möta dagens behov utan att begränsa eller inskränka möjligheterna att möta framtidens behov". Rapporten argumenterar för att hållbar utveckling ska ses som en förändringsprocess i vilken nyttjandet av naturresurser, teknisk utveckling, investeringar och institutionella förändringar äger rum på ett balanserat sätt. Hållbar utveckling präglas av att den samlade utvecklingen är sådan att värden och kvaliteter förvaltas till gagn för nuvarande och kommande generationer. Landstingsfullmäktige tolkar detta enligt följande: "En hållbar samhällsutveckling omfattar ekologiska, sociala, kulturella och ekonomiska aspekter. Vi vill se en regional utveckling präglad av hållbar ekonomisk tillväxt med minskad miljöpåverkan, minskade klassklyftor och ökad jämställdhet."

Utvecklingen på olika områden måste alltså balanseras, vilket ställer krav på helhetssyn och långsiktighet. Förlust av värden på ett område kan

kompenseras med vinningar på ett annat. Men frågan är om det alltid är på detta sätt. Hållbar utveckling rör också hur sociala, ekonomiska, kulturella och ekologiska system reagerar på störningar utifrån. Robusthet handlar om hur väl ett system kan hantera sådana störningar.

Regionplanens resonemang om hållbar utveckling bygger på ett centralt tema: täthetens och flerkärnighetens positiva betydelse. Många av förslagen i planen har ett helhetsperspektiv, där kopplingen mellan utvecklingen på olika områden identifieras.

Hållbar utveckling kan uppfattas som ett synsätt för långsiktig planering generellt. Det handlar om att utforma planer och strategier som säkrar att den samlade utvecklingen förvaltar värden och kvaliteter som gagnar nuvarande och kommande generationer. En analys av RUF5 2001 visar närvaron av ett sådant perspektiv. I kapitlet *Inför den fortsatta planeringsprocessen* beskrivs hur man kan arbeta vidare för att fördjupa perspektivet ännu mer.

## Helhetssyn

I RUF5 finns resonemang om att ekonomiska, miljömässiga och sociala insatser ska relateras till varandra på ett sådant sätt att de stärker varandra i en helhet. Strävandena kopplas till den fysiska planens inriktning att hålla samman regionen och öka tillgängligheten samt till behovet av en väl fungerande ekonomi som kan generera arbetstillfällen och välfärd. RUF5 identifierar här tydliga

samband mellan ekonomiska och sociala faktorer i båda riktningar. Dessutom görs vissa kopplingar till de regionala miljöförhållandena. Exempelvis ses rekreativsmöjligheter som en viktig faktor för att skapa en god livsmiljö.

På en övergripande nivå präglas alltså RUF5 av helhetssyn. I planen finns ett systemtänkande och mål för olika områden kopplas ihop så att en sammantaget välavvägd helhet skapas. Helhets-

synen gäller främst på målnivå. På strategi- och åtgärdsnivå är helhetsperspektivet inte lika tydligt och inte sällan saknas resonemang om målkonflikter och hur de kan lösas.

## Långsiktighet

RUFS beskriver vad som behöver göras för att möta den tillväxt som väntas ske inom olika områden under de kommande 30 åren. Utgångspunkten är alltså helt klart långsiktig. Bland förslagen finns inte bara insatser som avser den långsiktiga fysiska utformningen av strukturer och system i regionen, utan också rekommendationer om hur kortsiktiga brister kan åtgärdas. De mål som har mer kortsiktig karaktär, till exempel mångfaldsplaner, sätts in i ett långsiktigt sammanhang, i det aktuella fallet mångfald och integration.

I RUFS saknas ordentliga analyser om olika åtgärders långsiktiga effekter, ”tidsavtryck”. Hur olika insatser kan samspela över tid är därför oklart. Det är rimligt att anta att regionplanens effekter inte bara beror på *om* olika insatser görs. Utan också *när* de görs och *hur* de relaterar till varandra.

Som underlag för RUFS fanns två scenarier för utvecklingen av befolkning, sysselsättning och ekonomi. Planens utgångspunkt var att båda dessa scenarier skulle kunna mötas. För det första definieras näringslivets internationalisering liksom informations- och kommunikationstekniken som två drivkrafter som ställer krav på regionens näringsliv och bidrar till befolkningsutvecklingen. För det andra antas att den privata konsumtionen ökar med två procent per capita och år.

Genom att föreslå markreservat för olika tekniska ändamål – vägar, spår, avfallsanläggningar, dricks- och reservvatten, fjärrvärmenät, biokraftvärmeverk, kraftledningar och ett regionalt naturgasnät – upprätthåller planen handlingsfrihet. RUFS resonerar också långsiktigt när ekonomiska framsteg antas vara värdeskapande och genereras av strukturer som verkar på lång sikt och som kräver långsam uppbyggnad. Således är kompetensen

hos regionens arbetskraft en viktig förutsättning för en förnyelseekonomi som tar lång tid att skapa.

Den underliggande idén är att det är långsiktigt verkande faktorer, ofta av makrokaraktär, som styr regionens utveckling. Strategierna i RUFS utgår från hur dessa faktorer utvecklas vidare eller försöker påverka faktorernas riktning. Även i diskussionerna om regionens gröna och blå struktur utgår RUFS från att ”ett synsätt grundat på en långsiktig hushållning” är viktigt för att förvalta och förbättra denna resurs.

## Robusthet

Robusthet, eller dess motsats sårbarhet, handlar om utsatthet för olika påfrestningar, vilka delsystem som är mest känsliga och varför samt om möjligheten till anpassning och återhämtning (resiliens). RUFS resonerar om robusthet både när det gäller planens genomförande och när det gäller att bevara och förbättra regionens värdeskapande system och kvaliteter. Någon mer systematisk och samlad sårbarhetsanalys genomförs dock inte.

RUFS identifierar ett antal storskaliga trender som medför både utmaningar och möjligheter. Ur robusthetsperspektivet kan några bli påfrestningar som påverkar skilda delar av regionen på olika sätt. Exempel på sådana trender är:

- EU:s utvidgning österut och Östersjöregionens förändrade karaktär och roll
- klimatförhandlingar, vilka indirekt ställer krav på minskade utsläpp i regionen
- den allmänna ekonomiska utvecklingen, speciellt i USA som mycket tydligt påverkar utvecklingen i regionen
- flyktingströmmar och ökad arbetskraftsinvandring
- värderingar – är storstadsboende attraktivt även i framtiden?

Dessa och andra trender återkommer i olika avsnitt av planen som faktorer man måste förhålla sig till i valet av åtgärder. I avsnitten som handlar om den ekonomiska utvecklingen och möjligheterna att

stärka regionens innovations- och förnyelseförmåga pekar RUFSS exempelvis på risken med att fastna i en typ av kluster i en föränderlig värld. Vidare påpekas att regionen kan splittras socialt och fysiskt, så att den lokala marknaden minskar. Detta kan också leda till ökade kostnader, bland annat i form av ökad tidsåtgång för transporter. RUFSS förordar därför att den ekonomiska robustheten stärks genom generella satsningar på innovationer, genom integration i regionen och genom ökad kapacitet för exempelvis transporter och bostäder. Också den sociala robustheten stärks indirekt genom ökad täthet och förbättrad integration.

Samtidigt som planen genomförs måste man behålla handlingsfriheten. I avsnittet om genomförande och uppföljning påpekas att det är centralt att säkerställa att kortsiktiga intressen inte hindrar framtida åtgärder som är angelägna för regionen. För markanvändningen brukas reservat för spår, ledningar, anläggningar och så vidare som ett instrument för att säkra långsiktiga behov.

## Täthetens betydelse för hållbar utveckling

Resonemanget i RUFSS om hållbar utveckling bygger på ett centralt tema: *Täthetens och flerkärnighetens positiva betydelse*. Under detta tema sammanförs många av förslagen i planen till ett helhetsperspektiv, där kopplingen mellan utvecklingen på olika områden identifieras. Täta ekonomiska miljöer ger ekonomisk förnyelse och tillväxt. Täta sociala miljöer utvecklar regionens sociala kapital och motverkar segregation. Täta bebyggelsemiljöer ger möjligheter att skydda viktiga miljö- och naturvärden. Det sker bland annat genom att en rationell användning av den tekniska infrastrukturen möjliggörs och regionens ”gröna kilar” behålls intakta. Den stora utmaningen är, enligt RUFSS, att möta befolkningsutvecklingen

och expansionen de närmsta 30 åren. En utveckling som kan medföra att tätheten går förlorad. Händer detta, kan de goda spiralerna avlösas av onda sådana. Regioner kan splittras socialt och ekonomiskt. Möjligheten till ökad kollektivtrafikförsörjning försvåras samtidigt som bilberoendet ökar ytterligare. Energiförsörjningen utvecklas i miljömässigt ogynnsam riktning – för att nämna tre exempel. Tillväxt ger samtidigt möjlighet till mer täthet, vilket i stället förstärker möjligheterna till hållbar utveckling i detta avseende.

Hållbar utveckling i RUFSS 2001 handlar om att forma systemen för positiva ekonomiska, sociala och ekologiska framsteg och samtidigt se till att dessa samspelar på lång sikt. Några exempel:

- Ekonomin skapar sysselsättning, vilket är positivt ur ett socialt perspektiv.
- Ett starkt socialt kapital är till fördel för den ekonomiska utvecklingen. Förmåga till samverkan och tillit har visat sig vara positivt för ekonomisk tillväxt.
- God miljö antas ge attraktionskraft, vilket är bra för ekonomin.
- Tätheten ger också möjlighet till mer ”urbana miljöer”, vilka i sin tur medger ”stadsupplevelser” som ökar regionens attraktivitet.

## Att diskutera i samrådet

*Fungerar RUFSS som ett samlat dokument för hållbar utveckling?*

*Är strategin om täthet och flerkärnighet ett verktygsfullt verktyg för ert arbete med hållbar utveckling?*

*Finns det ytterligare viktiga aspekter på hållbar utveckling som bör belysas i aktualitetsprövningen?*

# Sammanfattande diskussion inför aktualitetsprövningen

## Frågorna i samrådet

- *Har det skett förändringar i omvärlden som är så omfattande att förutsättningarna för RUFSS inte längre gäller? Delar ni de bedömningar som RTK gjort i de tidigare kapitlen?*
- *Fungerar RUFSS alltså som ett relevant underlag för er verksamhet, det vill säga är analyserna och strategierna relevanta?*
- *Hur ser ni på en kommande planeringsprocess; hur ska den gå till och vad ska den innehålla? (Se nästa kapitel)*

## Hur aktuell och relevant är den regionala utvecklingsplanen?

Hur användbar RUFSS är för aktörerna i Stockholmsregionen hänger inte bara ihop med att de förutsättningar som planen bygger på fortfarande är aktuella. De strategier som RUFSS förordar – och som delvis har kunnat prövas sedan planen antogs – måste också vara relevanta. Som framgår av föregående kapitel har utvecklingen i regionen i vissa avseenden gått långsammare än vad som beskrivs som önskvärt i RUFSS. Detta kan tyda på att vissa strategier visserligen kan vara relevanta, men inte tillräckliga. Andra strategier kan vara relevanta, men tempot i genomförande bör öka. Inte sällan rör det frågor, där ett samspel mellan regionala aktörer och statsmakten är nödvändigt.

En annan aspekt på hur pass användbar RUFSS är, gäller de frågor som i dag bedöms vara strategiskt viktiga inför framtiden. Den tidigare redovisningen klargör att RUFSS inte tar upp dessa frågor i den omfattning som är önskvärd. Man kan överväga att ta med de aktuella frågorna i kommande planeringsprocesser (se nästa kapitel).

## Den regionala utvecklingsplanens omvärldssyn

RUFSS utgår från en syn på omvärlden där huvud dragen är:

- en tilltagande globalisering
- en snabb teknisk utveckling
- en allt mer omfattande kunskaps- och tjänsteekonomi
- ett Europa på väg att förenas.

Vad som sker i omvärlden har stor relevans för Stockholmsregionens framtid och utgångspunkten i RUFSS är att Stockholmsregionen har goda möjligheter när omvärlden förändras. Det som talar för att planens vision och övergripande mål om internationell konkurrenskraft, goda och jämlika levnadsvillkor och en långsiktigt hållbar livsmiljö ska kunna uppnås är bland annat:

- regionens storlek och täthet
- regionens internationella kontakter
- befolkningens utbildningsnivå
- förutsättningarna för innovation/förnyelse
- näringslivets sammansättning
- det internationellt sett goda utgångsläget när det gäller naturens och miljöns kvalitet.

Men samma utveckling som kan ge framgång kan också skapa motgång, om man inte agerar rätt och har de rätta betingelserna inom regionen. Inom angelägna områden har regionen kapacitetsbrister. Tydligast gäller detta bostäder och trafikinfrastruktur. Regionen måste också klara att utvecklas utan att miljön försämras och omistliga miljövärden går förlorade. Det finns också risk för fortsatt etnisk och socioekonomisk segregation och splittring av regionen. Tendenserna i denna riktning var tydliga redan när RUFSS skrevs och har sedan dess snarast förstärkts. Det faktum att Stockholmsregionen i ett internationellt perspektiv är en medelstor storstadsregion som samtidigt vill ligga långt fram i den internationella konkurrensen gör den sårbar, som när ekonomin befinner sig i snabb omvandling.

## Den regionala utvecklingsplanens analyser och strategier

De *makrotrender* som RUFSS bygger på har inte vänt. De större förändringar, som inträffat i omvärlden och inom regionen sedan planen utarbetades – som lågkonjunktursens följder och en dämpad befolkningstillväxt – kan snarast ses som skäl att fortsätta förstärka regionens täthet och storlek, utveckla dess sociala integration samt öka dess flexibilitet och förmåga till förnyelse. Det är svårt att med säkerhet bedöma om de ekonomiska problemen i regionen är ett ”hack i kurvan” eller om ekonomin står inför en längre period av tillbakagång. I ett längre perspektiv visar det sig emellertid att Stockholmsregionen genomgått liknande och ibland svårare lågkonjunkturer. Bilden visar en region som återkommande upplever stora svängningar.

Stockholmsregionens ställning som ett centrum för innovation utsätts för en tilltagande internationell konkurrens. Att EU utvecklar en forskningspolitik i Lissabondeklarationens efterföljd kan komma att driva på konkurrensen ytterligare. I och med EU-utvidgningen har Östersjöregionen gått in i en ny era. När RUFSS skrevs var utvidgningen ett perspektiv som nu blivit en realitet. Runt om i

Europa görs nu strategiska vägval som får betydelse för regionens framtida utvecklingsförmåga. Flygbranschen genomgår en stor omstrukturering. Det medför att Arlandas roll som ”nod” i linjesystemen står i fokus, medan bankkapaciteten tidigare var den mest intressanta frågan.

Det politiska intresset för en *fördjupad integration i Stockholm-Mälardalen* har ökat liksom samverkan mellan aktörerna i den funktionella regionen. Den faktiska integrationstakten är emellertid inte lika hög. Detta är sannolikt en följd av lågkonjunktursen och vi får se vad som händer när konjunkturvändningen börjar få effekt i en starkare arbetsmarknad. I det fortsatta planeringsarbetet bör uppmärksamheten riktas mot samspelet mellan kärnorna i Stockholms län och städerna i Mälardalen.

I kapitlet *”Att leva och verka i Stockholmsregionen”* diskuteras flerkärnighetsbegreppet som är en bärande tanke i RUFSS. Hur pass aktuellt är begreppet och bör perspektivet fördjupas i den fortsatta planeringsprocessen? Hur ska utspridningen av bebyggelsen motverkas? Detta behöver preciseras. Det kan också finnas behov av att utveckla och komplettera kärnkonceptet och diskutera kärnornas inbördes specialisering. Det finns risk för att tillväxten inte blir tillräckligt stor för att varje kärna ska nå den kritiska massa som krävs för att vara attraktiv för arbetsplatser, service, bostäder och ett utvecklat nöjesliv. Denna fråga bör studeras noga.

Bostadsbristen är fortfarande ett stort problem, trots att befolkningen inte vuxit i takt med de scenarier RUFSS målat upp. Det är fortfarande mycket angeläget att bostadsbyggandet ökar. Tillskottet av bostäder, som under de första åren på 2000-talet ökade från 7 000 till 9 000 per år, är återigen sjunkande. Bostadsbyggandet ligger på omkring 70 procent av RUFSS basnivå.

Regionens infrastruktur har fortfarande alltför låg kapacitet. De satsningar på att bygga ut infrastrukturen som staten beslutat om omfattar flera av de projekt som RUFSS pekat ut. Investeringarna i järnvägssystemet följer i stort RUFSS förslag, men

många satsningar i den lokala kollektivtrafiken och i vägar kan inte genomföras inom den nu aktuella investeringsperioden fram till 2015. Insatserna bedöms inte vara tillräckliga för att förbättra tillgängligheten inom regionen. Knappast heller transportkvaliteten och miljön på det sätt som krävs för att RUFSS övergripande strategier om en tätare, mer integrerad och sammanhållen region ska förverkligas.

Också när det gäller integrationen mellan svenskfödda och utlandsfödda – en fråga som hänger nära samman med den sociala utvecklingen i regionen – kan man konstatera att det har hänt för lite. Problemen med etnisk diskriminering och utanförskap är fortsatt stora. Mångfaldsarbetet varie-

rar inom regionen. Ett dilemma, som delvis hänger ihop med den bristande integrationen, är bostadssegregation och stora geografiska skillnader i hälsa och utbildningsmöjligheter mellan olika delar av regionen. Dessutom försvagas ständigt sambanden mellan den norra och södra länshalvan.

Inom flera av dessa områden förutsätter genomförandet, som påpekats, ett större samspel inom regionen och samverkan med statsmakterna. Det är bland annat mot den bakgrunden som arbetet med storstadspolitiken startades. En viktig utgångspunkt är att storstadsregionerna är betydelsefulla för hela landets utveckling. Det är angeläget att fortsätta arbetet med att etablera och fördjupa storstadspolitiken.



# Inför den fortsatta planeringsprocessen

Oavsett om RUFSS bedöms vara aktuell eller inte fortgår den regionala planeringen. Samrådet omfattar därför vad en kommande regional utvecklingsplan ska innehålla och formerna för den framtida planeringsprocessen.

Varje plan – även en plan med ett långsiktigt tidsperspektiv – präglas av de förhållanden som råder när den utarbetas. Sedan RUFSS antogs har omvärlden förändrats på väsentliga punkter. Till exempel säkerhet, klimatpåverkan, EU:s framtida utveckling, demografiska förändringar och regionalisering. Dessa ämnesområden kan behöva fördjupas i en kommande omvärldsanalys.

Granskningen av RUFSS har också aktualiserat nya frågor och förhållningssätt som kan bli angelägna i kommande planeringsprocesser. Sådana nya frågor är kultur, folkhälsa, jämställdhet, mångfaldsfrågor, urbaniserad landsbygd och rörlighet. Den framtida regionala planeringen kan också utgå från vissa perspektiv exempelvis hållbar utveckling eller invånarperspektiv.

Man kan även behöva diskutera om den 30-åriga planeringshorisont som finns i RUFSS är ändamålsenlig. Olika frågor som tas upp i RUFSS behöver hanteras med olika tidsperspektiv: vissa kortare än 30 år, andra väsentligt längre. Också den geografiska omfattningen i den regionala utvecklingsplanen bör diskuteras mot bakgrund av den pågående förstoringen av regionen.

## Ramen för den regionala planeringen

RUFSS 2001 innebar att den regionala planeringens innehåll vidgades. Till de element som traditionellt ingår i fysisk planering lades tillväxt, social utveckling, miljö, integration och så vidare. Dessa frågor integrerades i den fysiska planeringen så att RUFSS omfattar en sammanhängande helhet. Det innebär att centrala begrepp som flerkärnighet och tätthet återkommer både i samband med frågor som rör den fysiska planeringen och när exempelvis ekonomisk och social utveckling eller integration diskuteras. En jämförelse mellan RUFSS och andra storstadsregioners planer och strategier visar att Stockholmsregionen inte är ensam om att på detta sätt vidga ramen för planeringen.

## Långsiktiga utvecklingstendenser

I början av föregående kapitel redovisades den syn på omvärlden som RUFSS utgår från. RTK:s bedömning är att den fortfarande är relevant för regionens möjligheter och hot. Sedan RUFSS skrevs har omvärlden dock förändrats på väsentliga punkter som inte speglas i RUFSS eller berörs mer ytligt. I vissa fall handlar det om genuina förändringar som inte förutsågs i slutet av 1990-talet, i andra fall om tendenser som förutsågs i RUFSS och som nu fått genomslag. Några av dessa förändringar gäller:

- *Säkerheten.* Terroristhotet, som blivit tydligt efter den 11 september 2001, har redan gjort avtryck i andra storstadsregioners planering. För vissa, exempelvis London, handlar det mycket om att garantera säkerheten på allmänna platser. Andra, såsom Helsingfors/Nylandsregionen, konstaterar att det är en konkurrensfördel att

befinna sig mer i periferin. Sedan attacken i Madrid våren 2004 står det klart att terroristhotet är en realitet också i Europa. Stockholmsregionen verkar inte tillhöra de områden där säkerhetsriskerna är störst, men det går inte att förutse utvecklingen i ett längre perspektiv. Oavsett om det finns ett hot mot just Stockholm påverkas regionen av det nya världsläget. Om hotsituationen håller i sig kan etableringar, turism och personrörelser påverkas i ännu högre grad.

- *Klimatpåverkan.* Det är sannolikt att klimatfrågorna tilldrar sig ett ökat intresse framöver. I RUFSS konstateras att bindande internationella överenskommelser på klimatområdet i framtiden kan betyda mycket för utvecklingen i regionen.

Klimatförändringarna utvisar tydligt att Stockholmsregionens aktörer måste öka sitt engagemang och sina möjligheter att agera för att minska klimatpåverkan. Det är dock inte sannolikt att den regionala utvecklingsplaneringen är den optimala arenan för att driva igenom nödvändiga förändringar. En kraftig minskning av koldioxidutsläppen från trafiken förutsätter nya motorer och bränslen, vilket är en nationell och internationell fråga. Sådant som behandlas i RUFSS, exempelvis bebyggelsestruktur och infrastruktur, påverkar koldioxidutsläppen ganska marginellt.

- *EU:s framtida utveckling.* När RUFSS 2001 utarbetades stod EU i slutfasen av en historisk period av mycket snabb integration och samtidigt en utvidgning. Den gemensamma valutan höll på att införas. Nu reses nya frågor om unionens framtid. I vilken riktning kommer de nya medlemmarna att gå? Hur påverkas EU:s politik och beslutskraft? Ingen kan i dag ge säkra svar på dessa frågor, inte ens de nya medlemsländerna själva. Vissa gör bedömningen att unionen nu står inför en period av mindre snabb utveckling. Andra pekar på att EU kan stå inför en fragmentering, bland annat driven av att vissa länder väljer att fördjupa sin samverkan

på egen hand ("ett EU i fler hastigheter"). I vilken riktning utvecklingen går och var Sverige hamnar i relation till de andra medlemmarna är avgörande för Stockholmsregionens framtid och även för den Östersjötanke som präglar RUFSS.

- *Demografin och välfärden i framtiden.* När RUFSS utarbetades hade diskussionen om det ökade antalet äldre och den minskande andelen i aktiva åldersgrupper just börjat tas på allvar. RUFSS redovisar framskrivningar baserade på Långtidsutredningen 1999 som visade att Stockholmsregionen skulle klara sig relativt väl jämfört med många andra delar av landet tack vare sin yngre befolkning. Under senare år har bilden av den demografiska utvecklingen blivit tydligare. Den kommer att påverka EU:s utveckling – flera EU-länder, till exempel Italien, står inför mycket större problem än Sverige – vilket kan få effekter också för Stockholmsregionen. Detta trots ett väntat ökat barnafödande i landet. Det blir också allt tydligare att välfärdssystemen utmanas. Att finansiera välfärden med färre skattebetalare försvåras av att problemen är ojämnt geografiskt fördelade. Risken finns att konflikterna mellan storstadsregionerna och övriga landet tilltar. Detta har koppling till den arbetskraftsinvandring, som förordas i RUFSS.
- *Regionaliseringen.* Debatten om de administrativa och demokratiska strukturerna har tagit fart. Hur ska ansvarsfördelningen mellan den nationella nivån och andra nivåer se ut? Ska den regionala organisationen och indelningen göras om – och i så fall hur? I samtliga nordiska länder pågår denna diskussion. I Danmark har den pågått i flera år och olika förslag har framförts av Strukturkommissionen under våren 2004. Det mest radikala är att ett tvånivåsystem införs. I Sverige arbetar Ansvarskommittén med direktiv som liknar de danska.

Listan på omvärldsfaktorer som tillkommit – eller där kunskapen fördjupats – på senare tid skulle

kunna göras längre. Ingen av dem – enskilt eller sammantaget – bedöms rubba aktualiteten i den allmänna omvärldsanalys som RUFSS 2001 utgår från. Men listan visar att en fortsatt planeringsprocess måste bygga på förnyade omvärldsanalyser, där ovanstående och kanske flera faktorer vägs in.

## Planeringshorisonten och den geografiska omfattningen

RUFSS har en 30-årig planeringshorisont. Tidigare erfarenheter av planer med kortare tidsperspektiv har inte varit goda. Men det står allt klarare att 30-årsperspektivet inte är lika meningsfullt inom alla områden. Detta återspeglas i RUFSS. Några exempel:

- Inom området ”Förnyelse och innovation” är det viktigt med ett långsiktigt synsätt eftersom det handlar om att se bortom dagens näringsstruktur. RUFSS förespråkar att regionen ska utveckla sin innovationsförmåga och kapacitet att hantera förändringar. Det är svårt att här tala om ett exakt 30-årsperspektiv – det handlar om att studera mer generella trender utan att precisera deras giltighet i antal år. Samtidigt kräver området ofta insatser med omedelbar verkan som löpande omprövas i takt med nya erfarenheter.
- Inom klimatområdet är tidshorisonten längre än 30 år. Klimatmodellerna har inte sådan precision att de kan förutsäga vad som kommer att ske på kortare eller medellång sikt. Däremot klarlägger de möjliga trendmässiga förändringar över längre perioder – ett sekel framåt. Också de fysiska investeringar i till exempel bostäder och infrastruktur, som planen föreslår, har ofta en längre tidshorisont än 30 år. Rimligen kommer de hus som byggs i dag att stå mycket längre än så.
- För den demografiska utvecklingen kan ett femtioårsperspektiv användas. Ett sådant har använts av Svenska Kommunförbundet 2002 i skriften *Kommunala framtider – långtidsutredningen om behov och resurser till år 2050*.

30-årsperspektivet i RUFSS är ett sätt att säkra att arbetet inte har för kort sikt – blir ”närsynt” och därmed snabbt föråldrat. Samtidigt är tidshorisonten inte så lång att omvärlds- och bakgrundsfaktorerna är alltför svåra att bedöma utifrån de trender och förhållanden som är kända i dag. Men horisonten för olika delar av planen skulle kunna variera både för genomförande och för långsiktiga effekter. Exempelvis kan prioriteringar som gäller investeringar i infrastruktur redovisas i ett 10–12-årsperspektiv och insatser som gäller klimatförhållanden i ett tidsscenario som är längre än 30 år.

När det gäller RUFSS geografiska omfattning krävs ett bredare perspektiv än det som RUFSS 2001 anlade. Gemensamma strategiska överväganden bör grundas på samverkansarbetet i Stockholm-Mälardalen, den faktiska integrationen och de funktionella sambanden samt på de utvecklingsplaner som ska utarbetas i respektive län.

## Den regionala utvecklingsplanens roll för andra planeringsprocesser

En regionplan har enligt plan- och bygglagen en giltighetstid på sex år. Historiskt har nya regionplaner för Stockholmsregionen utarbetats omkring vart tionde år. Med den bredare ansats som den regionala utvecklingsplaneringen nu har kan man diskutera vad som är ett ändamålsenligt intervall. RUFSS har kommit att bli ett viktigt underlag för samspelet med andra regioner och för förhandlingar med nationella aktörer. Mälardalssamarbetet och kontakterna mellan Stockholmsregionen och andra storstadsregioner i Sverige i samband med storstadspolitiken är exempel på sådan samverkan. Regeringens förordning om Regional Utvecklingsplanering (RUP) visar på statsmakternas behov av en aktuell och samlad grund för ett antal beslut med regionala dimensioner. RUFSS har också varit ett betydande underlag för den statliga planeringen kring infrastruktur.

Om den regionala utvecklingsplanen ska kunna spela en roll i dessa sammanhang krävs att den uppdateras oftare än vart tionde år.

Det finns även ett stort behov av att snabba på genomförandeprocesserna i regionen. Det framtida planarbetet skulle kunna utnyttjas i detta syfte. I remisshandlingar om storstadspolitiken föreslås att utvecklingsplanen ska få en tydligare roll i de formella planprocesser som föregår satsningar på infrastruktur. För att så ska kunna ske måste planunderlaget i dessa delar utformas tydligare och mer detaljerat än i RUFSS.

RUFSS skulle sålunda på ett klarare sätt kunna integreras med andra planprocesser i regionen liksom i ett storregionalt perspektiv. Det skulle också vara en fördel om RUFSS-arbetet framöver på ett medvetet och för alla parter tydligt sätt kunde ligga till grund för flera olika regionala utvecklingsprocesser. Till exempel behöver inte arbetet med ett regionalt tillväxtprogram (RTP) belastas med att utarbeta och förankra omvärldsbeskrivningar, mål och prioriteringar. I stället kan fokus ligga på genomförandet.

Man kan fråga sig om RUFSS-arbetet framöver bör inriktas på kortare intervall än de tioårsperioder som hittills varit regel. Det skulle kunna vara lämpligt att – samtidigt som man håller fast vid ett samlat och långsiktigt perspektiv – låta bli att behandla och besluta om hela innehållet i planen vid varje beslutstillfälle. Ett mer flexibelt förhållningssätt kan vara en bra arbetsmodell. I så fall behålls det 30-åriga perspektivet, men inriktningens målen och strategierna revideras med kortare mellanrum. Särskilt när det gäller frågor som har kortare tidshorisonter eller som efter prövning befinns vara inaktuella.

### Avvägning mellan fokus och kraftsamling kontra bredd och helhetssyn

RUFSS har en bred uppläggning. Den beskriver omvärldstrender, mål, övergripande strategier och landar i ett antal konkreta inriktningar för genomförande. Syftet är att RUFSS ska fungera både som en gemensam idébas för agerandet hos regionens

aktörer och lägga grunden för samordning i specifika frågor. Planen vill å ena sidan teckna en bred helhetsbild, å andra sidan skapa underlag för en kraftsamling kring vissa strategiskt viktiga frågor.

En avgörande fråga är hur denna avvägning ska se ut i framtiden. Ska något som i dag finns i RUFSS *inte behandlas* i den fortsatta planeringsprocessen? Ska något *läggas till* som inte finns med i RUFSS 2001? Finns det områden, där man kan nöja sig med en mer *översiktlig behandling*? Och andra frågor där RUFSS 2001 borde resonera mer i detalj?

En regional utvecklingsplan kan alltså inte behandla allt på ett jämbördigt sätt. En prioritering måste till – antingen av arbetsekonomiska skäl eller för att man valt ett visst förhållningssätt för planen som helhet. Valet av frågor måste också styras av om de anses höra hemma i en regional utvecklingsplan. En del frågor kan lösas bättre i andra sammanhang

Regionens aktörer betonar – samtidigt som de i olika remissvar föreslår ”nya frågor” – att RUFSS även i fortsättningen bör fungera som utvecklingsprogram (RUP) för de återkommande processerna med regionala tillväxtprogram, liksom för infrastrukturplaner och för de kommunala översiktsplanerna. RUFSS:s ”kärnfrågor” – de som rör markanvändning och transportsystemet – måste också i fortsättningen hanteras med samma omsorg som hittills. Vill man behålla detta fokus krävs en beredskap för en relativt sträng prioritering av vad som ska finnas med i övrigt. Detta reser i sin tur frågan om vilka kriterierna bör vara för en sådan prioritering. Vilka förhållningssätt ska prägla planeringen och vilka frågor är aktuella att ta upp eller utesluta ur planeringsprocessen?

### Kriterier för val av innehåll

Följande kriterier kan styra valet av frågor som bör tas upp:

- *Långsiktighet*. En kvalitet med den regionala utvecklingsplaneringen är att den sträcker sig långt fram i tiden – 30 år. Det långsiktiga perspektivet medger att olika frågor kan sättas i samband med varandra och relateras till lång-

siktiga omvärldstrender av makrokarakter. Är den aktuella frågan av den typen att den kräver en långsiktig strategi?

- *Helhetsperspektiv.* Den regionala utvecklingsplaneringen behandlar en rad olika områden i ett sammanhang. Utgångspunkten är att regionen vinner ökad styrka om olika insatser relateras till varandra. Samtidigt kan man anta att behovet av att anlägga ett helhetsperspektiv varierar mellan olika områden. ”Kopplingarna” från ett område till ett annat skiljer sig i omfattning och styrka. Finns det tydliga samband mellan den aktuella frågan och andra områden?
- *Möjlighet att nå resultat genom samverkan och samordning.* En viktig funktion hos den regionala utvecklingsplaneringen är att den verkar samordnande. Den handlar om frågor där man måste agera gemensamt över kommun- och andra aktörsgränser för att kunna nå resultat. Är den aktuella frågan av den typen att ett gemensamt agerande är en förutsättning för att man ska nå sina mål?
- *Legitimitet.* I regionplaneringen ingår att samordna den planering som berör flera kommuner eller regionen som helhet. Om nya frågor, där den formella beslutsrätten exempelvis ligger hos kommuner, ”lyfts över” till regionplaneringen, måste den regionala nivån upplevas som passande – legitim – för dessa frågor. Det samordnade agerande, som en regional utvecklingsplan förutsätter, måste följas upp av aktörerna inom en region under genomförandet. En fråga är sannolikt av regional karakter om den uppfyller de tre kriterierna ovan. Är svaret ”ja” på dessa frågor, kan frågan behöva lyftas över till den regionala nivån. Samtidigt kan en fråga som uppfattas som tillräckligt brännande motivera att den hanteras på den regionala nivån. Är den aktuella frågan av den typen att det är legitimt att föra in den i en regional utvecklingsplanering?

### **Exempel på nya förhållningssätt vid regional planering**

När RUFSS utarbetades var utgångspunkten att planen skulle lyfta fram vissa viktiga strategier, till exempel att öka regionens kapacitet, stärka innovationsmiljön, vidga och hålla ihop regionen, utveckla system och strukturer samt internationalisera regionen. Strategierna är kopplade till ett antal sakområden, där insatser behöver göras. Nästa steg i planeringsarbetet skulle kunna vara att innehållet vidgades till att omfatta fler strategier eller sakområden. Förhållningssättet i planen är tydligt *probleminriktat*. Med hjälp av omvärldsanalyser och scenarier identifieras allvarliga problem som måste lösas för att de övergripande och allmänt formulerade målen ska nås.

En alternativ arbetsmetod är att planen präglas av ett specifikt *förhållningssätt*. Här handlar det om perspektiv, som ska prägla hela planen, och som därmed styr inte bara innehållet, utan själva arbetsprocessen: hur mål formuleras, vilka problem man fokuserar på och så vidare.

*Jämställdhetsfrågan* brukar ibland beskrivas som ett sådant perspektiv. Utgångspunkten är att alla planer och program ska genomsyras av genusperspektivet och att detta måste finnas med genom hela planprocessen.

Också *hållbar utveckling* ses oftast inte som en fråga bland andra utan som ett förhållningssätt som ska genomsyra ett planeringsarbete från grunden. I den regionala utvecklingsplanen finns ett sådant perspektiv på så sätt att konsekvensprövningar genomförts löpande. Ett alternativt arbetsätt är att låta perspektivet vara en utgångspunkt som färgar hela arbetets upplägning.

En sådan arbetsmetod innebär i korthet följande:

- *Mål och utvecklingsambitioner:* Den övergripande visionen för planeringen är ”hållbar utveckling”. Denna framtidsvy preciseras i varje aktuell situation: Vilka värden är viktiga att bevara för framtida generationer? I vilka hänseenden bör de vidareutvecklas? I vilken riktning bör utvecklingen gå?

- *Helhetssyn*: När strategier arbetas fram, relateras målen till varandra. Av central betydelse är sambanden mellan målen i genomförandet. Stöder de varandra eller befinner de sig i konflikt? Konfliktrelationer analyseras. Behöver målen formuleras om eller behöver man söka efter nya strategier/insatser som kan upphäva konflikterna? Förhållningssättet innebär också att man kan identifiera insatser som förstärker eller försvagar vissa samband som gynnar helheten.
- *Långsiktighet*. När åtgärder identifieras och utvecklas är tidsperspektivet viktigt. När kan olika insatser vara genomförda och vilka effekter har de för en hållbar utveckling? Planens sammantagna långsiktiga följder bedöms och ställs mot den övergripande visionen om hållbar utveckling. Planen bör också blicka bortom den tidsperiod som den täcker.
- *Robusthet*. Ett system för hållbar utveckling måste kunna stå emot förändringar i omvärlden. Hot eller påfrestningar som regionen och dess delar kan bli utsatta för – nu och i framtiden – måste analyseras liksom känsligheten och potentialen för återhämtning hos olika grupper och sektorer. Även möjliga hot mot genomförandet av RUFSS bör inventeras systematiskt. Sådana analyser kan visa att ytterligare strategier eller inriktningsmål bör framställas för att regionen ska bli mer robust och kunna möta hot eller påfrestningar när de uppstår.

Släktskapet mellan att arbeta med förhållningssättet hållbar utveckling och korrekt, rationell planering i allmänhet är uppenbar. Det som särskiljer arbetsmetoden som utgår från förhållningssättet hållbar utveckling är ambitionen att säkra vissa värden för framtida generationer. I praktiken är det svårt att genomföra en planering som fullt ut följer punkterna ovan. Regional planering – och samhällsplanering i allmänhet – rör sig i ett kraftfält, där det finns skilda uppfattningar om vilka värden som är angelägna att bevara respektive viktiga att förbättra och där sådant som är ”medel” för vissa aktörer är ”mål” för andra och så vidare.

Man behöver göra en avvägning mellan att å ena sidan arbeta tydligt och rationellt och å andra sidan uppnå förankring, vilket i sin tur är en förutsättning för effektivt genomförande.

Ett annat förhållningssätt skulle kunna vara att man i planeringen tydligare sökte se regionen ur *invånarnas och de enskilda företagens* (existerande och framtida) perspektiv. Detta synsätt behöver inte strida mot det om hållbar utveckling.

Endast i begränsad omfattning behandlar RUFSS hur olika invånare och företag – eller grupper av invånare och företag – uppfattar sin region och vilka förväntningar och behov de har inför framtiden. Inte heller vilka avgörande värden som ska vara förknippade med att vara aktiv eller bosatt i regionen. Det tydligaste inslaget av ”invånarperspektiv” finns i det ekonomiska avsnittet, där det diskuteras vilka krav internationellt rörliga experter ställer på en region för att de ska vilja etablera sig där. I övrigt rör sig RUFSS på en mer abstrakt nivå. Planen utgår från vissa specifika förhållanden som ska präglade regionen. Planen redovisar också vilka regionala insatser som krävs för att lösa olika problem. RUFSS beskriver således såväl hur *regionen* bör se ut som hur *regionen* bör agera.

Det är sällsynt att invånarperspektivet används fullt ut i regional planering. Den storstad som kommit närmast är London med sin ”London Plan” från 2004. I tidigare utkast kritiserades den för att inte vara tillräckligt ”people centered”, något som man sökte åtgärda i slutversionen.

En viktig utgångspunkt för planen är en beskrivning av Londons invånare. Detta sker ur traditionella planeringsperspektiv som demografi, socioekonomi och så vidare, men också ur ett värderingsperspektiv. Londonbornas livsstilar och värderingar analyseras och framtidstrender identifieras. Vidare konstateras att staden består av många olika grupper – gemenskaper – med skilda livsstilar, kulturer och identiteter. Ett övergripande mål är att dessa får komma till uttryck och utvecklas i framtidens London; det är mångfalden som gör London till en världsstad. Flera av planens förslag handlar om hur den rumsliga planeringen

bör utformas för att understödja aktiviteter som invånarna utför i staden. Kapitlen handlar om "Living in London" (bostadsförsörjning, social service, hälsa), "Working in London" (arbetsmarknad, lokaler, tillväxtbranscher) och "Enjoying London" (grönytor, handelns lokalisering, kultur och turism).

Det speciella med *London plan* är att den identifierar vissa funktioner som storstaden bör ha för sina invånares skull. Man utgår från studier av trender när det gäller värderingar och andra omvärldsfaktorer. Man tar inte vissa "behov" för givna, utan låter dem vara öppna för undersökning. Inte heller utgår man från en viss fråga från början given gruppindelning, som är vanligt vid andra typer av "grupperspektiv". Också definitionen av en "grupp" är en öppen fråga att undersöka. Det är först när man vunnit kunskap om invånarna som förslagen börjar utarbetas. Man låter invånarnas bild av staden och sig själva – samt dessutom identifierade framtids-trender – styra mål och åtgärder för den rumsliga planeringen. Detsamma gäller vilka områden som bör vara föremål för planering.

En utmaning med invånarperspektivet är att inte planera bara för dagens invånare utan också för morgondagens. Full visshet om vilka värderingar och livsstilar som råder i framtiden går inte att få. Å andra sidan skiljer sig inte invånarperspektivet härvidlag från annan långsiktig planering. I långsiktighetens natur ligger att man gör antaganden om olika trender. Mot bakgrund av att värderingar och livsstilar kan förändras snabbt över tiden är dock behovet av omvärldsanalyser, framtidsscenarier och trendanalyser extra påtagligt när man arbetar med invånarperspektivet.

Det finns anledning att anta att invånarperspektivet kommer att bli alltmer aktuellt. I takt med att storstadsregioner konkurrerar, inte bara om verksamheter, utan också om människor, blir frågan "var vill moderna människor bo och verka – och varför" mer brännande. Perspektivet blir ännu mer relevant om den demografiska utvecklingen leder till en strukturell brist på arbetskraft. Regioner,

liksom företag, kommer att konkurrera om människor i aktiv ålder.

### **Möjliga "nya frågor" och hur de har hanterats i andra regioners planering**

Bör innehållet i den regionala utvecklingsplanen breddas till att behandla fler frågor än i dag? I samband med arbetet inför aktualitetsprövningen gjordes en inventering av hur några storstadsregioner (London, Manchester/North-West, Indianapolis, Helsingfors/Nyland, Skåne, Göteborgs kommunalförbund och Västra Götaland) arbetat med några frågor som Stockholmsregionen skulle kunna fördjupa i sin planering. Urvalet av ämnen baserade sig bland annat på remissvar från regionens aktörer. Områden som studerades var kultur, urbaniserad landsbygd, folkhälsa, jämställdhet, mångfald och rörlighet.

Syftet var att kartlägga om, och i så fall hur, vissa frågor kan integreras i regional planering. Urvalet av regioner styrdes inte av något krav på fullständighet. Snarast handlade det om att få exempel från regioner som antogs ligga långt fram i planeringshänseende eller som är tydligt jämförbara med Stockholmsregionen.

I det följande sammanfattas analyserna av de andra storstadsregionernas planer/strategier. En fullständig redovisning finns i en nyligen av RTK publicerad promemoria<sup>15</sup>.

*Kulturfrågor* behandlas förhållandevis lite i RUFs. De tas främst upp i samband med diskussioner om stadsmiljöns utseende. I viss utsträckning återfinns de också i samband med ämnen som integration och regionens attraktionskraft.

I andra storstäders planer berörs kulturfrågorna ur flera aspekter. Återkommande är resonemang om kulturmiljö- och kulturarvsfrågor; en infallsvinkel som också finns i RUFs. Syftet är att nå en regional samsyn om vilka kulturvärden som är viktigast och vilka metoder som kan användas för att säkra dem. I vissa regioner vidgas diskussionen

<sup>15</sup> Promemoria 11:2004 *Nya frågor i den regionala utvecklingsplaneringen*.

om kultur till att också omfatta kulturaktiviteter och kulturutbud. Dessa frågor behandlas dessutom i ett rumsligt perspektiv. Det kan handla om planering för vissa "kulturzoner" eller andra typer av koncentration av kulturaktiviteter som "konstnärskvarter" eller nöjescentra i storstaden. Dessutom diskuteras förutsättningar för finansiering.

Slutligen tas kulturfrågor upp i den vida bemärkelsen av en regions kulturella öppenhet. Detta är ett område som berörs även i RUFSS. RTK:s uppföljningskonferens för RUFSS ("Öppna Stockholmsregionen!") hösten 2003, ägnades åt denna aspekt på regional kultur. Här ingår sådant som den ideella sektorns roll, hur gemenskaper av olika karaktär kan uppstå och utvecklas och så vidare. Frågan har nära koppling till integration och mångfald.

Inom området *Urbaniserad landsbygd* fokuserar andra storstadsregioner på omvandlingszonen mellan urbana områden och landsbygden. Många regioner upplever att övergången från stadsbygd till landsbygd är glidande. I dessa områden finns varken storstadens täthet eller landsbygdens öppenhet. Man formulerar ofta riktlinjer för planeringen som har ambitionen att göra gränsen tydligare. Detta ses som betydelsefullt, inte minst för regioninvånarnas möjligheter till rekreation och upplevelser. I detta avseende ligger ambitionerna nära den regionala utvecklingsplanens mål om flerkärnighet: att bevara stadsmiljöns täthet och undvika "urban sprawl". När det gäller andra frågor med anknytning till storstadnära landsbygd, till exempel hur denna funktionellt snarare än fysiskt ska integreras i storstäderna, finns färre erfarenheter från andra regioner. Landsbygden diskuteras sålunda främst i sin egenskap av storstadens omland, snarare än som funktionellt integrerad med staden.

*Folkhälsa* har nära anknytning till aspekter som inryms i begreppet "livsmiljö". I andra regioners planer är frågan vilka faktorer som bestämmer folkhälsan och hur dessa i vid bemärkelse kan integreras i den regionala planeringen. I planerna redovisas ohälsotal från olika regiondelar; ofta vi-

sar det sig att det finns klyftor som hänger samman med exempelvis arbetslöshet, missbruk eller olika slags miljöproblem. Folkhälsoaspekten är ofta ett "tvärområde" som ska präglade andra planeringsområden som arbetsmarknad, kultur, miljö eller utbildning.

Också *jämställdhet* har ofta karaktären av "tvärområde". Det finns regionala planer där jämställdheten finns med som ett särskilt mål, men i inget av de studerade fallen har frågan ägnats ett eget avsnitt. Inte heller finns exempel på ett konsekvent jämställdhets- eller genusperspektiv genom hela planen. Typiska områden, där jämställdhetsaspekter genomsyrar planeringen, är välfärdsfrågor, kommunikationer (där man utgår från kvinnors och mäns skilda rörelse- och transportmönster), säkerhet (särskilt kvinnors personliga säkerhet på gator, torg, i grönområden, i parkeringshus och så vidare) och företagande (där diskussioner förs om insatser för att främja kvinnors företagande inom exempelvis den sociala sektorn).

*Mångfaldsfrågorna* har ett eget avsnitt i RUFSS. Integration är en del av planens övergripande mål och i ett särskilt avsnitt formuleras ett antal inriktningsmål. I de andra regionerna behandlas mångfaldsfrågorna oftare som ett tvärområde i likhet med jämställdhet och folkhälsa. Man hittar mångfaldsaspekter inom en lång rad områden: utbildning (sämre resultat i skolor i problemdrabbade förortsområden), arbetsmarknad (diskriminering på arbetsmarknaden), säkerhet (förekomst av rasistiskt motiverat våld), boende (etnisk segregation), hälsa (invandrades hälsosituation och möten med hälso- och sjukvården) och värderingar. Ofta diskuteras mångfaldsfrågorna inte bara ur ett rättviseperspektiv, utan också i ett tillväxtperspektiv. Den etniska mångfalden medger internationalisering och ett öppet kulturklimat, vilket är positivt för tillväxten. Integration medför också en mera rationellt fungerande arbetsmarknad, där kunskap och talang tas tillvara. I detta hänseende finns likheter med hanteringen av frågan i RUFSS.

När det gäller *rörlighet* är ett återkommande



tema behovet av att knyta samman en region och samtidigt öppna den mot omvärlden. Ofta är dessa resonemang kopplade till förslag rörande trafiksystem och trafikens infrastruktur som att förstärka kollektivtrafiken, höja effektiviteten i systemen och främja en hållbar utveckling. Inte sällan knyts förslagen till idéer om flerkärnighet, på samma sätt som i RUFSS. I vissa planer diskuteras vidare rörlighet och tillgänglighet i ett vidare perspektiv än fysisk rörlighet. Det kan handla om åtgärder, som syftar till att öka kontakterna mellan utbildning och näringsliv, om handelns och andra tjänsters tillgänglighet i hela regionen och invånarnas tillgång till utbildning och jobb.

Studierna av andra regioners planer visar att dessa frågor fått en mer omfattande, och möjligen mer avancerad, behandling än i RUFSS. Områdena behandlas också explicit – åtminstone på målnivå. Planerna kan alltså ge impulser för det fortsatta regionala planeringsarbetet i den mån man önskar fördjupa eller förtydliga behandlingen av dessa frågeområden. Detta bör dock inte tolkas som att Stockholmsregionen generellt sett ”ligger efter” andra regioner. Den *sammantagna* bilden är att regionens planering har stor bredd jämfört med de flesta andra, även om det finns andra regioner som behandlat enstaka aspekter mer djupgående. Även när det gäller att ”gå hela vägen” – från vision till tydlig handlingsinriktning – hävdar sig RUFSS jämförelsevis väl. Samtidigt uppvisar alla studerade planer en ambition att vidga sig utöver fysiska planfrågor och RUFSS kan ses som ett exempel på denna trend.

### Tre frågor om formerna för den fortsatta planeringen

Inför den fortsatta planeringsprocessen kan tre frågor ställas.

- Den första är vilka krav man kan ställa på *RUFSS innehåll*, det vill säga vad en fortsatt planeringsprocess bör innehålla för att kunna fungera som en god bas för samverkan och samordning i regionen.

Detta kapitel har berört frågor om förnyade omvärldsanalyser i syfte att uppdatera relevansen av olika förslag/områden i regionplanen. Det har också förts en diskussion om eventuella ”nya frågor” som kan integreras i planeringen. Dessutom har möjligheten att systematiskt anlägga nya förhållningssätt vid planeringen diskuterats – att arbeta mer djupgående med perspektivet hållbar utveckling och/eller att anlägga ett mer genomgripande invånar- eller företagsperspektiv. När man diskuterar planeringens innehåll väcks frågan om prioritering, och ett antal kriterier för val av frågor tas upp.

- Den andra frågan rör *arbetsmetoden i samband med den fortsatta planeringen*. Denna diskuteras särskilt i avsnittet om planeringens former och dess inriktning. Vilket tidsperspektiv bör man arbeta med? Hur ska arbetet med att förnya planeringens innehåll gå till? Ytterligare en fråga om planeringens former, som inte berörs särskilt i detta dokument, är processen i samband med planeringen. När RUFSS utarbetades tillämpades en interaktiv arbetsmetod med seminarier, referensgrupper, remisser och så vidare som viktiga inslag. Frågan är om – och i så fall hur – detta sätt att arbeta bör vidareutvecklas.
- Den tredje frågan rör *den regionala utvecklingsplanens roll och geografiska räckvidd*. Denna diskuteras i inledningen av kapitlet. Är det önskvärt att den regionala utvecklingsplaneringen än mera samordnas med andra planeringsprocesser i regionen? Ska den regionala utvecklingsplanen i än högre grad kunna utgöra underlag för samspelet med andra regioner och för förhandlingar med nationella aktörer? Hur kan arbetet med den regionala utvecklingsplanen läggas upp för att stödja och påskynda genomförandet av olika regionala utvecklingsprocesser?